

**“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 presentó de manera completa el estado de cuenta bancario del mes de noviembre, toda vez que, le faltó presentar la última hoja en la que se reflejarán los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95, y la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejarán los depósitos; aunado a que el monto del formato RENDIFIN de fecha once de diciembre de dos mil ocho, no corresponde al que se refleja en movimientos auxiliares, ocasiona la vulneración de los artículos 29, 30 numeral 4 y 54 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 29**

*Los ingresos que reciban los partidos políticos o coaliciones, sean en dinero o en especie, deberán respaldarse con los formatos: APOM 1, APOM 2, APOM 3, APOS 1, APOS 2, APOS 3, AUTOFIN, AUTOFIN 2, RENDIFIN, TRANSFER 1 y TRANSFER 2. Cada formato deberá contener los datos y acompañarse de la documentación que se señala en el respectivo instructivo de llenado.”*

**“Artículo 30**

...

4. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y se remitirán con cada informe que los partidos políticos presenten al Instituto.

...”

**“Artículo 54**

*Los ingresos que perciban los partidos políticos por rendimientos financieros derivados de fondos o fideicomiso, deberán registrarse en su contabilidad y estar soportados con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras; así como por los documentos en que consten los actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras.”*

Los artículos en estudio, señalan las siguientes obligaciones que tienen los partidos políticos, respecto a los ingresos:

a) Los ingresos que obtengan, sea en dinero o en especie se deben respaldar, según el caso, con los formatos: APOM 1, APOM 2, APOM 3, APOS 1, APOS 2, APOS 3, AUTOFIN, AUTOFIN 2, RENDIFIN, TRANSFER 1 y TRANSFER 2.

b) Por lo que respecta a los ingresos que perciban por rendimientos financieros derivados de fondos o fideicomisos:

- Deberán registrarse en su contabilidad;
- Estar soportados con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras; y
- Por los documentos en que consten los actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras

c) Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y se remitirán con cada informe que los partidos políticos presenten al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

La finalidad de estas normas, es garantizar que la autoridad fiscalizadora cuente físicamente con la documentación comprobatoria del ingreso en bancos, para hacer posible la verificación de lo asentado por los partidos políticos en los formatos que ellos mismos expiden, con lo que se tiene mayor transparencia y control de los ingresos que se realicen a favor del partido político.

**En la irregularidad** relativa a que el Partido del Trabajo, no presentó el formato control de folios CF-REPAP (Control de folios de recibos de reconocimiento por actividades políticas), por lo que no se apegó a lo establecido por el artículo 72 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 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 por una parte, que 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, los controles de folios deberán remitirse junto con los informes anuales, utilizando para ello el formato CF-REPAP.

De lo expuesto se puede concluir, que el partido político tiene la obligación ineludible de remitir el formato CF-REPAP a la autoridad fiscalizadora a efecto de que ésta ejerza su actividad de manera eficiente, toda vez que, con el adecuado control sobre los recibos foliados que amparen

los reconocimientos otorgados en efectivo a militantes o simpatizantes por la realización de actividades políticas, se otorga seguridad, certeza, transparencia y objetividad en las erogaciones realizadas por los partidos políticos.

**En la irregularidad** consistente en que el partido político no presentó de forma completa el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre del año dos mil ocho; toda vez que únicamente presentó los movimientos contemplados en el ejercicio fiscal dos mil ocho y no incluyó los saldos iniciales que permitieran verificar el total del inventario físico, por lo que, incumplió lo establecido por los artículos 8 y 86 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 atendiendo al catálogo de cuentas que forma parte de este Reglamento.”*

**“Artículo 86**

...

*5. Los partidos políticos presentarán al órgano electoral la información que se señala en los párrafos anteriores, anexando copia del inventario físico levantado.*

...”

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 de 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 al control de sus activos fijos.

**En la irregularidad** consistente en que el partido político, no presentó la documentación comprobatoria vigente que amparara la cantidad de \$4,372.95, ocasiona el incumplimiento a lo establecido por los artículos 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:

**“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.*

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 tanto, la finalidad del artículo en comento 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.

**En la irregularidad** consistente en que el Partido del Trabajo, presentó el reporte impreso y en medio magnético, del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas, con las siguientes inconsistencias:

- Sin totalizar.
- Con inconsistencias de forma individual.
- Los folios 2054, 2040, 2062 y 2056, duplicados.
- Diferencias entre lo registrado en la “Cuenta de recibos de reconocimientos por actividades políticas”; con la suma de el listado de recibos REPAP’S, y la suma del listado anualizado.

Ocasiona la vulneración de los artículos 8 y 70 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 atendiendo al catálogo de cuentas que forma parte de este Reglamento.”*

**“Artículo 70**

*Los partidos políticos deberán remitir junto con sus informes financieros anuales de actividades ordinarias o de campaña, reporte impreso y en medio magnético de monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas.”*

Los artículos de referencia, imponen a los partidos políticos la obligación de observar de manera plena las normas de información financiera, al remitir al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas con la finalidad de que coincida lo registrado por los institutos políticos en su contabilidad por dicho concepto y la suma del listado anualizado de recibos REPAP’S.

Las disposiciones normativas, a las 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, 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 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.

Bajo estos términos, las omisiones de presentar de manera completa, el estado de cuenta bancario del mes de noviembre de dos mil ocho, en el que se reflejaran los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95; la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejen los depósitos, y que el monto del formato RENDIFIN correspondiera al que se refleja en movimientos auxiliares; así como el omitir presentar el formato control de folios CF-REPAP; el inventario de bienes muebles e inmuebles de forma completa, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; documentación comprobatoria vigente, por la cantidad \$4,372.95; y el reporte impreso y en medio magnético del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de REPAP'S: totalizado, sin folios duplicados y sin diferencias entre lo registrado en la "Cuenta de recibos de reconocimientos por actividades políticas"; la suma del listado de recibos REPAP'S, y la suma del listado anualizado.

**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, 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.

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. 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 las diversas normas, son la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; por lo que, las infracciones formales expuestas en el Dictamen Consolidado, consistentes en la omisión por parte del partido político, de presentar de manera completa el estado de cuenta bancario del mes de noviembre de dos mil ocho, en el que se reflejaran los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95; la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejarán los depósitos, y que el monto del formato RENDIFIN correspondiera al que se refleja en movimientos auxiliares; así como el omitir presentar el formato control de folios CF-REPAP; el inventario de bienes muebles e inmuebles de forma completa, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad \$4,372.95; y el reporte impreso y en medio magnético del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas: totalizado, sin folios duplicados y sin diferencias entre lo registrado en la "Cuenta de recibos de reconocimientos por actividades políticas"; la suma del listado de recibos REPAP'S, y la suma del listado anualizado.

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, consistentes en la rendición de cuentas y el de certeza, toda vez que, la 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 del Trabajo, toda vez que por la naturaleza de las obligaciones normativas, sólo se pueden violentar una vez en el mismo ejercicio fiscal.

**g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

El Partido del Trabajo, cometió pluralidad de irregularidades, al no haber presentado de manera completa el estado de cuenta bancario del mes de noviembre de dos mil ocho, en el que se reflejarán los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95, la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejarán los depósitos, que el monto del formato RENDIFIN de fecha once de diciembre de dos mil ocho, correspondiera al que se refleja en movimientos auxiliares; así como tampoco presentó el formato control de folios CF-REPAP; el inventario de bienes muebles e inmuebles de forma completa, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad \$4,372.95; y el reporte impreso y en medio magnético del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas: totalizado, sin folios duplicados y sin inconsistencias, lo que se traduce en FALTAS FORMALES, en virtud de que, existe unidad en el propósito de la conducta con el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

En conclusión, acreditada la existencia de las infracciones y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 317 a la 328, 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 hubo ausencia de dolo, pues se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado, por dicho 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 del Trabajo 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 estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado (negligente), al no haber presentado de manera consciente el estado completo de cuenta bancario del mes de noviembre de dos mil ocho, en el que se reflejarán los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95, la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejarán los depósitos, el monto del formato RENDIFIN de fecha once de diciembre de dos mil ocho, correspondiera al que se refleja en movimientos auxiliares; no presentó el formato control de folios CF-REPAP; no presentar de manera completa el inventario de bienes muebles e inmuebles, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; no presentó la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad \$4,372.95; y no presentó el reporte impreso y en medio magnético del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas: totalizado, sin inconsistencias, sin folios duplicados y sin diferencias entre lo registrado en la "Cuenta de recibos de reconocimientos por actividades políticas"; la suma del listado de recibos REPAP'S, y la suma del listado anualizado.

En ese contexto, el Partido del Trabajo 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.

El hecho de que el partido político incumpliera con su obligación de presentar completo el estado de cuenta bancario del mes de noviembre de dos mil ocho, en el que se reflejarán los rendimientos bancarios financieros por la cantidad de \$91,322.95; la copia de los estados de cuenta bancarios de los meses en los que se reflejarán los depósitos, y que el monto del formato RENDIFIN correspondiera al que se refleja en movimientos auxiliares; así como el omitir presentar el formato control de folios CF-REPAP; el inventario de bienes muebles e inmuebles de forma completa, con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; documentación comprobatoria vigente, por la cantidad \$4,372.95; y el reporte impreso y en medio magnético del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas: totalizado, sin inconsistencias, sin folios duplicados y sin diferencias entre lo registrado en la “Cuenta de recibos de reconocimientos por actividades políticas”; la suma del listado de recibos REPAP’S, y la suma del listado anualizado, impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, y se pusiera 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.

No obstante, 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.

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 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 del Trabajo, 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

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, 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 del Trabajo actuó de manera negligente al no cumplir 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.
- Que el monto involucrado en las irregularidades descritas a las que arribó esta autoridad, asciende a \$95,695.90 (noventa y cinco mil seiscientos noventa y cinco pesos 90/100 M.N.).

Cabe señalar, que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar su monto, 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 y no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

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 por 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, las sanciones establecidas 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 del Trabajo, 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)** No presentó la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2008, la cual debe contener: los saldos iniciales, movimientos de cargos y abonos, así como el saldo final. Por lo que, se requirió a dicho partido político, a efecto de que presentara las balanzas de comprobación de enero a diciembre del año 2008.

El partido político presentó las balanzas de comprobación de los meses solicitados; sin embargo, de la revisión efectuada se detectaron diversas diferencias entre los saldos finales del 31 de diciembre de 2007 y los saldos iniciales del ejercicio 2008, en las cuentas de:

- “Gastos por comprobar CEN”, por la cantidad de \$300,000.00;
- “Mobiliario y Equipo”, por la cantidad de -\$80,000.00
- “Subestación Eléctrica”, por la cantidad de \$80,000.00;
- “Cuenta de Proveedores”, por la cantidad de \$2,711.24; y
- “Acreedores diversos”, por la cantidad de \$113,997.62

Por tanto, solventó parcialmente la observación realizada. (**Visible a foja 42 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:

#### *La 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 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.

Este Consejo General advierte que la conducta irregular en que incurrió el Partido del Trabajo, se debe a la abstención de realizar una obligación de “hacer” o que requería el despliegue de una actividad positiva, como lo era el presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las

cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000 y \$2, 711.24 respectivamente, tal como se desprende de lo dispuesto en 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.

### **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 del Trabajo, presentó la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, con diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”, por las cantidades de \$300,000.00 y \$113,997.62, respectivamente; y no refleja los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores” que registró al treinta de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24.

**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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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<sup>29</sup>.

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

<sup>29</sup> Ibidem.

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 atrevida o 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 mencionó, 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 del Trabajo, al presentar la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, con diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”, por las cantidades de \$80,000.00 y \$113,997.62 respectivamente; así como no reflejar los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, que registró al treinta y uno de diciembre por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24 respectivamente, con lo cual, vulneró lo dispuesto en 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.

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, pues los elementos que se han analizado demuestran que ese ente político, obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente presentar la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, sin diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”, por las cantidades de \$80,000.00 y \$113,997.62 respectivamente; así

como no reflejar los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, que registró al treinta y uno de diciembre, por dicha cantidades. 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 haya vulnerado los bienes jurídicos consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas.; 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 del Trabajo, presentó la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho con diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”, por las cantidades de \$300,000.00 y \$113, 997, respectivamente; y no reflejó los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores, que registró al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24, respectivamente, incumpliendo con lo dispuesto en 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 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”*

Dispositivos legales, que imponen a los partidos 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 ese sentido, la irregularidad en que incurrió este partido político de presentar la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, con diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”, por las cantidades de \$80,000.00 y \$113,997.62 respectivamente; así como reflejar los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, que registró al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24, por sí misma, constituye una **falta de fondo**, al vulnerar de forma directa los bienes jurídicos tutelados por la norma, consistentes en la transparencia y debida 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. 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 reprobación de 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 constituye la transparencia y la debida rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos, por lo que, la infracción señalada en el Dictamen Consolidado, respecto a la omisión del Partido del Trabajo de presentar la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, sin diferencias en los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas "Mobiliario y Equipo" y "Acreedores Diversos; así como reflejar en las cuentas de "Gastos por Comprobar CEN", "Subestación Eléctrica" y "Proveedores", los saldos que registró al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, tal y como se desprende de lo dispuesto en 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, acredita la vulneración de manera directa a los bienes jurídicos tutelados que se han mencionado.

En ese entendido, el presente caso, la irregularidad imputable al partido político, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar la transparencia y debida rendición de cuentas.

**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 del Trabajo, respecto de la obligación de presentar la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, sin diferencias en los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos; así como de reflejar los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, que registró al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24, en virtud de que, por su naturaleza sólo se puede vulnerar una vez, en 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 del Trabajo cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter de fondo, con lo cual transgredió de forma real y directa los bienes jurídicos tutelados, consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 339 a la 345, 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 del partido en cita, de presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000 y \$2, 711.24 respectivamente; generó como consecuencia una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas; en virtud de que la finalidad de la norma infringida, es que la contabilidad de los partidos políticos, coincida con lo que reportan a la autoridad electoral en sus informes financieros anuales.

Por ello, que la conducta infractora, sea una falta de fondo, de resultado, de gran relevancia; y se califica 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 del Trabajo, es de **fondo** y de **resultado**, en virtud de que se abstuvo de presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000 y \$2, 711.24 respectivamente; con lo cual ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas.
- 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**<sup>30</sup>, toda vez que el partido político en cita, omitió presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000 y \$2, 711.24 respectivamente; lo cual generó como consecuencia una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas.

Lo anterior, en razón de que el partido infractor como ente político, tenía pleno conocimiento de su obligación de observar de manera plena las normas de información financiera, por lo que, debió reportar como saldo inicial el saldo final de todas sus cuentas contables, con la finalidad de que coincidiera su contabilidad, a efecto de que la autoridad electoral al momento de fiscalizar los recursos de ese instituto político, lo hiciera a partir de datos fidedignos y ciertos, para tener plena certeza respecto de lo que se reporta; por ende, al no haber cumplido con tal obligación, vulneró los bienes jurídicos de referencia. 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

<sup>30</sup> 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**

acreditó que existe dolo en el obrar, por el contrario, el partido político con la conducta omisiva descrita, obró de manera culposa, de carácter negligente.

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 del Trabajo, 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>31</sup> 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 presente la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, con diferencias entre los saldos

<sup>31</sup> 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.

finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete y los saldos iniciales del ejercicio dos mil ocho, en las cuentas de “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores diversos”, por las cantidades de \$80,000.00 y \$113,997.62, respectivamente, y no refleje los saldos iniciales en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000.00 y \$2,711.24, vulnera los bienes jurídicos consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de infracción es la imposibilidad de vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley, vulnerando así los principios de transparencia y debida rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones.

**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 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 del Trabajo, 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 ENTE 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 del Trabajo, es de <b>fondo</b> y de <b>resultado</b> , en virtud de omitir presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete por las cantidades de \$300,000.00, \$80,000 y \$2,711.24, respectivamente; con lo cual vulneró de forma real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida consistentes en la transparencia y debida rendición de cuentas.
2.	La conducta se calificó como <b>grave</b> , ya que no es posible clasificarse como <b>levísima o leve</b> , 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 <b>ordinaria</b> ; toda vez que, el partido político en cita, al omitir presentar sin diferencias los saldos finales del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en las cuentas denominadas “Mobiliario y Equipo” y “Acreedores Diversos”; así como reflejar en las cuentas de “Gastos por Comprobar CEN”, “Subestación Eléctrica” y “Proveedores”, los saldos que registró como finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete; ocasionó una afectación real y directa a los multicitados bienes jurídicos, en razón de que tenía pleno conocimiento de su obligación de observar de manera plena las normas de información financiera, por lo que, dicho partido político, debió reportar como saldo inicial el saldo final de todas sus cuentas contables, con la finalidad de que coincida su contabilidad, a efecto de que la autoridad electoral al momento de fiscalizar los recursos de ese instituto, lo hiciera a partir de datos fidedignos y ciertos, para tener plena certeza respecto de lo que se reporta.
4.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.
5.	<b>El monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de \$382,711.24 (Trescientos ochenta y dos mil setecientos once pesos 24/100 M.N.), el cual debe ser tomado 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 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 del Trabajo, es la prevista en la 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 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 del Trabajo 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso, ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0195%, 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)** No presentó del periodo de enero a diciembre del ejercicio fiscal 2008, los formatos de los recibos de aportaciones de militantes y organizaciones sociales de los partidos políticos y coaliciones (APOM 1), ni el formato de control de folios de dichas aportaciones (APOM 2); por lo que se le requirió a efecto de que los presentara. Sin embargo el partido político presentó los formatos APOM 1, APOM 2, y APOM 3, con diversas inconsistencias en su llenado, tal y como se muestra:

- Formatos APOM 1:
  - Los folios números 0065, 0066, 0067, 0083, 0084, 0085, 0086, 0078, 0087, 0088, 0089, 0090, 0073, 0074, 0075, 0076, 0082, 0079, 0081 y 0080, no señalan: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado.

Aunado a que lo registrado en contabilidad por el Partido del Trabajo, por concepto de aportaciones de militantes y simpatizantes es por un monto de \$304,650.00, y los recibos en cita únicamente suman la cantidad de \$169,020.00, por lo que existe una diferencia por un monto de \$135,630.00.

- Formato APOM 2:
  - Respecto de los folios 0024, 0025, 0028, 0029, 0030 y 0032, no se señala: **1)** El total de recibos impresos durante el ejercicio que se reporta; **2)** Número inicial y número final de folios impresos que se reportan; **3)** El total de recibos utilizados, cancelados y pendientes durante el ejercicio que se reporta; **4)** Total de recibos pendientes que se encuentren en su poder y **5)** Nombre y firma del titular del órgano interno.

- Formato APOM 3:
  - Respecto de los folios 009, 0013, 0014, 0015, 0017 y 0018, no se mencionan: Nombre del titular del órgano interno y fecha. Además, la firma no está impresa en el lugar correspondiente.

Por tanto, no solventó la observación formulada. (**Visible a fojas 44 a la 46 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 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 *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.

La conducta irregular en que incurrió el Partido del Trabajo, se debe a una omisión, toda vez que:

1. No presentó los recibos de aportaciones de militantes y organizaciones sociales de los partidos políticos o coaliciones (APOM 1) debidamente requisitados conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 45 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, toda vez que contienen las siguientes inconsistencias:

▪ **Formato APOM 1:**

- Los recibos marcados con los números 0065, 0066, 0067, 0083, 0084, 0085, 0086, 0078, 0087, 0088, 0089, 0090, 0073, 0074, 0075, 0076, 0082, 0079, 0081 y 0080, no señalan: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado.

Aunado a que el Partido del Trabajo, registró en su contabilidad por concepto de aportaciones de militantes la cantidad de \$304,650.00, y los recibos (APOM 1) en cita sólo suman la cantidad de \$169,020.00.

2. No presentó los formatos de control de folios de recibos de aportaciones de militantes de los partidos políticos o coaliciones (APOM 2); y el de Detalle de montos aportados por los militantes y organizaciones sociales a los partidos políticos o coaliciones (APOM 3) con la totalidad de los requisitos que prevén los artículos 29 y 46 del Reglamento, toda vez que contienen las siguientes inconsistencias en su llenado:

▪ **Formato APOM 2:**

- Respecto de los folios 0024, 0025, 0028, 0029, 0030 y 0032, no se señala: **1)** El total de recibos impresos durante el ejercicio que se reporta; **2)** Número inicial y número final de folios impresos que se reportan; **3)** El total de recibos utilizados, cancelados y pendientes durante el ejercicio que se reporta; **4)** Total de recibos pendientes que se encuentren en su poder y **5)** Nombre y firma del titular del órgano interno.

▪ **Formato APOM 3:**

- Respecto de los folios 009, 0013, 0014, 0015, 0017 y 0018, no se mencionan: Nombre del titular del órgano interno y fecha. Además, la firma no está impresa en el lugar correspondiente.

Con lo que, transgredió lo dispuesto en los artículos 29, 45 y 46 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 del Trabajo no aclaró las inconsistencias existentes en los recibos de aportaciones de militantes y organizaciones sociales de los partidos políticos o coaliciones (APOM 1), toda vez que no señalaban: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado; aunado a que, registró en su contabilidad por este concepto la cantidad de \$304,650.00 y únicamente presentó los recibos (APOM 1) en cita, que suman la cantidad de \$169,020.00. De igual manera, presentó los recibos APOM 2 y APOM 3 con diversas inconsistencias en su llenado.

**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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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<sup>32</sup>.

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 atrevida o 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 mencionó, 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

---

<sup>32</sup> Ibidem.

concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido del Trabajo no aclaró las inconsistencias existentes en los recibos (APOM 1) que presentó; consistentes en no señalar: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado; asimismo, no presentó la totalidad de los recibos APOM 1, que acreditaran la cantidad que registró en su contabilidad por este concepto, que asciende a un importe de \$304,650.00, dado que, únicamente presentó los citados recibos, que suman la cantidad de \$169,020.00; y no presentó los recibos APOM 2 y APOM 3 debidamente requisitados; virtud a ello, vulneró lo dispuesto por los artículos 29, 45 y 46 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 los recibos (APOM 1) debidamente requisitados. 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 la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos, 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 del Trabajo, no aclaró las inconsistencias existentes en los recibos (APOM 1) que presentó; consistentes en no señalar: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado; aunado a que registró en su contabilidad por este concepto la cantidad de

\$304,650.00, y los recibos (APOM 1) en cita sólo suman la cantidad de \$169,020.00; además, de que omitió presentar los formatos de control de folios de recibos de aportaciones de simpatizantes de los partidos políticos o coaliciones (APOM 2) y el de Detalle de montos aportados por los militantes y organizaciones sociales a los partidos políticos o coaliciones (APOM 3) con la totalidad de los requisitos que prevén, ocasionado una transgresión a los artículos 29, 45 y 46 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partido Políticos y Coaliciones, que establecen:

**“Artículo 29**

*Los ingresos que reciban los partidos políticos o coaliciones, sean en dinero o en especie, deberán respaldarse con los formatos: APOM 1, APOM 2, APOM 3, APOS 1, APOS 2, APOS 3, AUTOFIN, AUTOFIN 2, RENDIFIN, TRANSFER 1 y TRANSFER 2. Cada formato deberá contener los datos y acompañarse de la documentación que se señala en el respectivo instructivo de llenado.”*

**“Artículo 45**

*1.- Los recibos deberán expedirse en forma consecutiva, con los requisitos de los formatos que se integran al presente Reglamento. El original deberá entregarse a la persona física o moral que efectúa la aportación; una copia será remitida al órgano interno estatal y otra copia permanecerá en poder del comité estatal o municipal del partido político que haya recibido la aportación, en su caso.*

*2. Los recibos deben ser llenados de manera que los datos resulten legibles en todas las copias. Esta regla operará en todos los casos de recibos que se expidan por cualquier monto.”*

**“Artículo 46**

*Los partidos políticos llevarán un control de folios de los recibos que se impriman y expidan. 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. Los controles de folios deberán remitirse junto con los informes anuales, utilizando los formatos APOM 2 y APOS 2 .”*

La finalidad de esta norma, es que el partido político implemente en su contabilidad un control de recibos foliados y que los expida en forma consecutiva, para que por medio de este sistema se verifiquen los ingresos provenientes del financiamiento de tipo privado (financiamiento de la militancia). Esta información deberá estar soportada con la documentación correspondiente, para que en este caso, la autoridad fiscalizadora verifique los controles realizados por los propios partidos políticos, que deberán referirse al total de recibos impresos, a los recibos utilizados con su importe total, a los que se encuentren pendientes de utilizar y, a los recibos que se hayan cancelado; este artículo es claro al ordenar que deben ser remitidos a la autoridad junto con los informes anuales, utilizando los formatos APOM 2 y APOS, para que de esta forma sea posible verificar toda la documentación.

Para robustecer lo anterior, sirve como referencia la Tesis número S3EL 065/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, con el rubro y texto siguiente:

**“APORTACIONES DE MILITANTES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN A SU CARGO LA OBLIGACIÓN DE REPORTARLAS CUMPLIENDO CON LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN LOS FORMATOS RESPECTIVOS.----La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y**

*Agrupaciones Políticas se encuentra facultada por el artículo 49-B, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer los lineamientos que tanto los partidos como las agrupaciones políticas deberán atender en el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus ingresos. De esta manera, si en los lineamientos se establece la forma y términos en que deberá hacerse el registro de las aportaciones que provengan de la militancia de los partidos políticos, y se prescribe la utilización de un determinado formato, es evidente que para estimarse debidamente requisitado, debe contener todos los elementos en él exigidos; por tanto, **si en el formato en comento se exige la firma del aportante es inconcuso que así debe cumplirse, pues no existe autorización para que se lleve a cabo en forma diversa, obligación cuyo incumplimiento**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, párrafo 1 y 269, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **genera la imposición de una sanción por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.***

*Recurso de apelación. SUP-RAP-059/2001.-----Partido de la Revolución Democrática.---25 de octubre de 2001.--- Unanimidad de votos.---Ponente: Eloy Fuentes Cerda.---Secretaria: Silvia Gabriela Ortiz Reascón. Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, página 33, Sala Superior, tesis 3EL 065/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 355-356. “*

(Énfasis añadido)

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el correcto 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 ese sentido, la irregularidad en que incurrió este partido político, de omitir aclarar las inconsistencias existentes en los recibos (APOM 1) que presentó; consistentes en no señalar: **1)** Domicilio; **2)** Folio de credencial de elector; **3)** RFC.; **4)** Tipo de aportación; **5)** Nombre y firma del aportante y **6)** Nombre y firma del funcionario autorizado; registrar en su contabilidad la cantidad de \$304,650.00, por este concepto y sólo presentar los recibos (APOM 1) en cita que suman la cantidad de \$169,020.00; asimismo al haber presentado los recibos APOM 2 y APOM 3 con diversas inconsistencias en su llenado, por sí misma, constituye una **falta de fondo**, al vulnerar de forma directa los bienes jurídicos consistentes en la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

**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 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, son la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos; por lo que, la irregularidad expuesta, acredita la vulneración manera directa a los bienes jurídicos tutelados referidos.

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 bienes jurídicos consistentes en la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

**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 del Trabajo respecto de la obligación de expedir y remitir a la autoridad electoral la totalidad de los recibos APOM 1, APOM 2 y APOM 3, debidamente requisitados, junto con los informes anuales, a efecto de acreditar las aportaciones que reciben de sus militantes (financiamiento privado), toda vez que dichas obligaciones, por su naturaleza, sólo se puede violentar una vez en un mismo ejercicio.

#### **g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la conducta, pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter de fondo, trasgrediendo de forma directa los bienes jurídicos protegidos consistentes en la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 358 a la 366, 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, 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.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de presentar los recibos de aportaciones de militantes y organizaciones sociales de los partidos políticos o coaliciones (APOM 1); el Control de folios de recibos de aportaciones de militantes de los partidos políticos o coaliciones (APOM 2); y el Detalle de montos aportados por los militantes y organizaciones sociales a los partidos políticos o coaliciones (APOM 3), con la totalidad de los requisitos que estipulan los

artículos 29, 45 y 46 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Así como no presentar la totalidad de los recibos de aportaciones de militantes (APOM 1) de conformidad con la cantidad registrada en su contabilidad por ese concepto, por la cantidad de \$304,650.00; 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 la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

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 del Trabajo, es de **fondo y de resultado**, en virtud de que se abstuvo de presentar los recibos (APOM 1) (APOM 2) y (APOM 3) con la totalidad de los requisitos que señalan los artículos 29, 45 y 46 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; así como la totalidad de los recibos (APOM 1) de conformidad con lo registrado en su contabilidad por ese concepto, por la cantidad de \$304,650.00; con lo que se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.
- 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**<sup>33</sup>, toda vez que, con la conducta omisiva de ese instituto político, al no presentar los recibos (APOM 1) (APOM 2) y (APOM 3) debidamente requisitados; así como la totalidad de los recibos (APOM 1) que den soporte a lo registrado en su contabilidad por ese concepto, por la cantidad de \$304,650.00; se generó una vulneración real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, a saber: debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

Lo anterior, en razón de que la finalidad de la norma transgredida, es que los ingresos provenientes del financiamiento de tipo privado (financiamiento de la militancia) estén debidamente soportados con los recibos de mérito, los que deberán contener todos los elementos en ellos exigidos; por ello, el partido político tiene la obligación de implementar en su contabilidad un control de recibos foliados los cuales deberán ser expedidos de forma consecutiva y remitidos junto con los informes financieros de periodicidad anual a efecto de que la autoridad fiscalizadora verifique toda la documentación de dichos ingresos.

<sup>33</sup> 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.**

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 los referidos recibos debidamente requisitados y la totalidad de los recibos (APOM 1) que dieran soporte a lo registrado en su contabilidad por dicho concepto, por la cantidad de \$304,650.00. 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>34</sup> 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”.

<sup>34</sup> 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.

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 cumpla con la obligación de presentar los recibos de aportaciones de militantes y organizaciones sociales (APOM 1) debidamente requisitados, o bien, omita presentar la totalidad de los recibos que acrediten los ingresos obtenidos por este tipo de financiamiento privado (financiamiento de la militancia), vulnera los bienes jurídicos consistentes en la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de infracción es la imposibilidad de que la autoridad fiscalizadora no cuente con los elementos que le permitan vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley, vulnerando así los principios de la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.

**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 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, es de <b>fondo y de resultado</b> , en virtud de que se abstuvo de presentar los recibos (APOM 1) (APOM 2) y (APOM 3) con la totalidad de los requisitos que señalan los artículos 29, 45 y 46 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; así como la totalidad de los recibos (APOM 1) de conformidad con lo registrado en su contabilidad por ese concepto, por la cantidad de \$304,650.00; con lo que se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la debida rendición de cuentas, certeza y transparencia en el registro de sus ingresos.
2.	La conducta se calificó como <b>grave</b> , ya que no es posible clasificarse como <b>levísima o leve</b> , 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 <b>grave ordinaria</b> ; dado que con la conducta de ese instituto político, se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la debida rendición de cuentas, la certeza y transparencia en el registro de sus ingresos; en razón de que la finalidad de la norma transgredida, es que los ingresos provenientes del financiamiento de tipo privado (financiamiento de la militancia) estén debidamente soportados con los recibos (APOM 1), los que deberán contener todos los elementos en ellos exigidos; por ello, el partido tiene la obligación de implementar en su contabilidad un control de recibos foliados los cuales deberán ser expedidos de forma consecutiva y remitidos junto con los informes financieros de periodicidad anual a efecto de que a la autoridad fiscalizadora le sea posible verificar toda la documentación de dichos ingresos. De igual manera, debe remitir los recibos (APOM 2) y (APOM 3), debidamente requisitados.
4.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.
5.	<b>El monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de \$304,650.00, la cual debe tomarse en consideración al imponer la sanción correspondiente.

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 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 del Trabajo, 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 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 del Trabajo, 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera, que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0195%, 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 c)** El Partido del Trabajo, no presentó el reporte impreso y en medio magnético, del monto total anual otorgado a cada persona, por concepto de reconocimientos por actividades políticas, el cual debe contener:

- Número de folio;
- Fecha de expedición;
- Nombre de la persona que recibe el reconocimiento; y
- Monto total anual de cada una de las personas para el ejercicio fiscal 2008.

Asimismo, se le requirió a dicho partido político, a efecto de que lo presentara debidamente requisitado.

El ente político presentó en medio impreso y magnético, copia del monto total anual otorgado a cada persona por concepto de REPAP'S; sin embargo, se detectó:

- Que los formatos REPAP'S números 1881, 1952, 2165, 2009, 1867, 120, 121, 1726, 1864, 1868, exceden el límite de ciento sesenta días de salario mínimo equivalente a la cantidad de \$7,920.00, que puede ser otorgado por reconocimientos por actividades políticas a una sola persona física en el transcurso de un mes, por las cantidades de \$80.00; \$580.00; \$80.00; \$7, 080.00; \$80.00; 7,080.00 y \$12, 080.00, respectivamente, que suman un monto total de \$27,060.00. Por tanto, no solventó la observación formulada. (**Visible a fojas 46 y 47 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 incurrirán 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 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”.

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 este Consejo General, advierte que la conducta irregular en que incurrió dicho instituto político, se debió a una acción, toda vez que presentó el reporte impreso y en medio magnético, del monto total otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas del que se desprende que excedió el límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por ese concepto a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad total de \$7,920.00, tal como lo prevé el artículo 68 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Esto es, que el referido ente político excedió el límite por la cantidad de \$27,060.00, durante el ejercicio fiscal dos mil ocho.

#### **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 del Trabajo, presentó el reporte impreso y en medio magnético, del monto total otorgado a cada persona por concepto de reconocimientos por actividades políticas, del que se desprende que excedió por la cantidad de total de \$27,060.00 el límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por ese concepto a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad de \$7,920.00, durante el 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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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<sup>35</sup>.

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 mencionó, 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

<sup>35</sup> Idem

concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido del Trabajo, excedió por la cantidad de \$ 27, 060.00, el límite de ciento sesenta (160) días de salario mínimo, que puede ser otorgado por reconocimiento por actividades políticas, a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad de \$7,920.00, durante el ejercicio fiscal dos mil ocho; con lo que, infringió lo establecido por el artículo 68 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, 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 realizar dicha conducta. 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 adecuado de los recursos con los que cuente, para el desarrollo de sus fines, 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 vulneró el valor jurídico indicado, y afectó a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), pues se transgredió 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 del Trabajo, al exceder el límite de ciento sesenta (160) días de salario mínimo que puede ser otorgado por reconocimientos por actividades políticas a una sola persona física en el transcurso de un mes, por la cantidad de \$27, 060.00, el ejercicio fiscal dos mil ocho, vulneró lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, el que señala:

**“Artículo 68**

*Las erogaciones realizadas por los partidos políticos como reconocimientos por participación en actividades políticas a una sola persona física, no podrán exceder de mil doscientos cincuenta (1250) días de salario mínimo, dentro del transcurso de un año, y de ciento sesenta (160) días de salario mínimo en el transcurso de un mes, salvo los funcionarios partidistas con cargos directivos. En ambos casos, tales erogaciones deberán estar soportados de conformidad con lo establecido en los artículos 66 y 67 del presente Reglamento.”*

Dicho artículo, establece que para los gastos que realicen los partidos políticos por concepto de reconocimientos, ya sea a sus militantes o simpatizantes, por su participación en actividades políticas, además de estar debidamente soportados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 67 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; los institutos políticos tienen la obligación de ajustarse a los límites de ciento sesenta (160) días de salario mínimo, equivalente a la cantidad de \$7,920, que puede ser otorgado por dicho concepto, a una sola persona física, en el transcurso de un mes.

Esta disposición tiene como finalidad, facilitar a los partidos políticos la comprobación de gastos menores y esporádicos que se otorguen a militantes y simpatizantes en razón de su participación en actividades políticas.

Por tal motivo, para evitar el abuso de este instrumento y con el objeto de ceñir a los partidos a que lo utilicen sólo para su finalidad, se propuso establecer límites a este tipo de erogaciones, ya que la naturaleza de su realización es espontánea, por lo que se evita que a través de este medio se realicen pagos para los que el reglamento invocado, establece otras vías.

Del análisis anterior, es posible concluir que el artículo reglamentario en cita, concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el correcto 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 ese sentido, la irregularidad en que incurrió ese partido político consistente en exceder el límite de ciento sesenta (160) días de salario mínimo, por la cantidad de \$27,060.00, que puede ser otorgado por concepto de reconocimiento por actividades políticas a una sola persona física,

en el transcurso de un mes, por sí misma constituye una **falta de fondo**, al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

**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, 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.

En el particular, 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 reprobación 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.

El bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta que se le reprocha al Partido del Trabajo, es garantizar el uso adecuado de los recursos con los que cuente, para el desarrollo de sus fines, por lo que la infracción señalada, consistente en exceder el límite de ciento sesenta

(160) días de salario mínimo que puede ser otorgado a una sola persona física en el transcurso de un mes por la cantidad de \$27, 060.00, acredita la vulneración al aludido bien jurídico protegido.

En ese entendido, y en el presente caso la irregularidad imputable al partido político, **se traduce en infracción de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado**, consistente en garantizar el uso adecuado de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines.

Por tanto, al valorar este elemento junto con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se tiene presente que contribuye 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 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 un mismo ejercicio anterior.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido del Trabajo, respecto de la obligación de no exceder el límite de ciento sesenta (160) días de salario mínimo que puede ser otorgado por reconocimiento por actividades políticas a una sola persona física en el transcurso de un mes, por la cantidad de \$27,060.00 en un mes, durante el 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, cabe señalar que en el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad, la que se traduce en una falta de fondo, con lo que transgredió de forma directa y real el bien jurídico protegido consistente en el uso adecuado de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 379 a la 385, 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 cometida por ese partido político, consistente en que excedió por la cantidad de total de \$27,060.00 el límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por ese concepto a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad de \$7,920.00; no puede ser considerada como una falta **formal**; 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 al bien jurídico tutelado por la norma infringida, como lo es garantizar el uso adecuado de los recursos. De ahí que, dicho ente político incumplió con la obligación de ajustarse al límite que prevé el artículo 68 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, relativo a las erogaciones que realice, ya sea a sus militantes o simpatizantes por tal concepto.

Por tanto, que la conducta realizada por el Partido del Trabajo, 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 del Trabajo, como se indicó, es de **fondo** y de **resultado**, puesto de que excedió por la cantidad de total de \$27,060.00 el límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por ese concepto a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad de \$7,920.00; con la cual se generó un daño real y directo al bien jurídico tutelado por la norma infringida, como lo es garantizar el uso adecuado de los recursos.
- La conducta se ubica en la gravedad **especial**, y no en el extremo mínimo de la gravedad, como lo sería la ordinaria, en virtud de que, la norma infringida tiene como finalidad, facilitar a los partidos políticos la comprobación de gastos menores y esporádicos que se otorguen a militantes y simpatizantes **en razón de su participación en actividades políticas (REPAP'S)**; por tanto, el objeto de esa norma es ceñir a los partidos políticos, a que este instrumento lo utilicen con dicha finalidad, ya que la naturaleza de este tipo de erogaciones, es de realización espontánea, para evitar que a través de este medio, se realicen pagos para los que el reglamento de la materia, establece otras vías.

Por ello, es viable concluir, que al haber excedido ese instituto político el límite de referencia, por concepto de reconocimientos por participaciones políticas (REPAP'S), incurrió en un abuso del citado instrumento; separándose de la finalidad y naturaleza de este tipo de erogaciones.

▪ La conducta no gravita hacia una gravedad de mayor entidad, como lo 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 la existencia de dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente, ajustarse al límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por concepto de reconocimientos por actividades políticas a una sola persona física en el transcurso de un mes. 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 tenemos que la falta cometida por el Partido del Trabajo, fue calificada como **GRAVE ESPECIAL**.

En tales condiciones, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>36</sup>, 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

<sup>36</sup> 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.

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 cumpla con su obligación de no exceder el límite mensual que establece el reglamento por concepto de erogaciones en reconocimientos por participación en actividades políticas a sus militantes o simpatizantes, trae como consecuencia la vulneración del bien jurídico consistente en el uso adecuado de sus recursos.

En el caso concreto la lesión o daño que se genera con este tipo de infracción es el uso inadecuado de los recursos de los partidos políticos; sin embargo, con ello no 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 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 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 del Trabajo, 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 de Jurisprudencia, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA 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 del Trabajo, es de <b>fondo y de resultado</b> , en virtud de que excedió por la cantidad de total de \$27,060.00 el límite de 160 días de salario mínimo que puede ser otorgado por ese concepto a una sola persona física en el transcurso de un mes, equivalente a la cantidad de \$7,920.00; con la cual se generó un daño real y directo al bien jurídico tutelado por la norma infringida, consistente en garantizar el uso adecuado de los recursos.
2.	La conducta se calificó como <b>grave</b> , ya que no es posible calificarla como <b>levísima o leve</b> , 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 <b>gravedad especial</b> , dado que la norma infringida tiene como finalidad ceñir a los partidos políticos a que los reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S) sean utilizados como medio para la comprobación de gastos menores y esporádicos que se otorguen a militantes y simpatizantes, en razón de su participación en actividades políticas; ya que la naturaleza de este tipo de erogaciones, es de realización espontánea, para evitar que a través de este medio, se realicen pagos para los que el reglamento de la materia, establece otras vías  Por ello, dicho instituto político al haber excedido el límite de 160 días de salario mínimo, por concepto de reconocimientos por participación en actividades políticas (REPAP'S), incurrió en un abuso de este instrumento; y se separó de la finalidad y naturaleza de este tipo de erogaciones.
4.	<b>El monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de \$27,060.00 (Veintisiete mil sesenta pesos 00/100 M.N.), monto que debe tomarse en consideración 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 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 del Trabajo 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 **626 (seiscientos veintiséis)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$30,987.00** (Treinta mil novecientos ochenta y siete 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 del Trabajo, 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.2399%, 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 d)** Derivado de la revisión efectuada a los doscientos veinte recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), presentados por ese instituto político, respecto de los requisitos que deben contener:

- Número de folio.
- Nombre, firma, domicilio, teléfono y clave de elector de la persona a quien se efectuó el pago.
- Monto y fecha de pago.
- Tipo de apoyo prestado al partido político.
- Período de tiempo durante el cual se realizó el mismo.

Se detectaron diversas inconsistencias, que suman la cantidad total de \$620,010.50 respecto a que: **1)** La firma de quien recibe el pago es diferente a la que aparece en la credencial de elector; **2)** No señala fecha del periodo de pago; **3)** La firma de la credencial de elector ilegible; **4)** Domicilio diferente al de la credencial de elector; **5)** Datos del domicilio incompleto **6)** Credencial de elector ilegible; **7)** Credencial de elector ilegible en la firma; **8)** No señala folio de la credencial; **9)** No señala las actividades realizadas; **10)** Falta firma del el titular del órgano interno; **11)** La firma del titular del órgano interno es diferente; **12)** No señala periodo comprendido de las actividades; **13)** No señala datos de Identificación; **14)** En la fecha de expedición señalan 01-15; **15)** En la fecha del periodo señalan del 1 al 15 de febrero del 2007; **16)** En fecha de expedición señala 15 de octubre; **17)** La fecha de expedición es del 16 de octubre del 2006; **18)** En fecha de expedición señalan 1 feb y **19)** En la fecha de expedición señala 3-enero-07; **20)** La fecha de expedición señala 31-diciembre 2007.

Además, se requirió al partido político para que anexara copia fotostática de la credencial para votar por ambos lados, a efecto de identificar plenamente al

beneficiario y además que los recibos deberían estar firmados por el funcionario que autorizó el pago.

El partido político aclaró las inconsistencias detectadas en 198 REPAP'S; sin embargo, no corrigió lo relativo a 22 recibos de reconocimientos por actividades políticas marcados con los números de folio: 95, 96, 120, 121, 117, 2062, 2089, 2062, 2016, 1994, 1918, 1872, 1854, 1844, 1804, 1843, 1810, 1822, 1807, 1792, 1795, y 1726, que suman la cantidad de \$48,833.50. Por tanto, solventó parcialmente la observación realizada. (**Visible a fojas 48 y 60 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 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).
- 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.

Este Consejo General advierte que la conducta irregular en que incurrió el Partido del Trabajo, se debe a la abstención de realizar una obligación de “hacer” o que requería el despliegue de una actividad positiva como lo era el haber aclarado las inconsistencias existentes en veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP’S), que suman la cantidad de \$48,833.50; de conformidad con lo dispuesto el artículo 66 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.** En el caso a estudio, el Partido del Trabajo, no aclaró las inconsistencias existentes en veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP’S), que suman la cantidad de \$48,833.50.

**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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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<sup>37</sup>.

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 atrevida o 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 mencionó, 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.

---

<sup>37</sup> Ibidem.

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 del Trabajo al no presentar debidamente requisitos veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), que suman la cantidad de \$48,833.50, vulneró lo dispuesto en el artículo 66 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, pues de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa, de carácter negligente al no presentar dichos recibos con la totalidad de los requisitos necesarios para su debido soporte. 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 de forma real y directa el bien jurídico tutelado por la norma infringida, como lo es la debida rendición de cuentas; 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.

El Partido del Trabajo, no aclaró las inconsistencias detectadas en 22 recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), que ascienden a la cantidad total de \$48,833.50; los que presenta diversas inconsistencias tales como: **1)** No señala fecha del periodo de pago; **2)** La firma de quién recibe el pago es diferente a la que aparece en la credencial de elector; **3)** La firma de la credencial de elector ilegible; **4)** Domicilio diferente al de

la credencial de elector; **5)** Datos del domicilio incompleto **6)** Credencial de elector ilegible; **7)** Credencial de elector ilegible en la firma; **8)** No señala folio de la credencial; **9)** No señala las actividades realizadas; **10)** Falta firma del el titular del órgano interno; **11)** La firma del titular del órgano interno es diferente; **12)** No señala periodo comprendido de las actividades; **13)** No señala datos de Identificación; **14)** En la fecha de expedición señalan 01-15; **15)** En la fecha del periodo señalan del 1 al 15 de febrero del 2007; **16)** En fecha de expedición señala 15 de octubre; **17)** La fecha de expedición es del 16 de octubre del 2006; **18)** En fecha de expedición señalan 1 feb; **19)** En la fecha de expedición señala 3-enero-07 y **20)** La fecha de expedición señala 31-diciembre 2007, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 66 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 66**

1. *Para llevar a cabo sus actividades ordinarias, los partidos políticos podrán otorgar reconocimientos en efectivo a sus militantes o simpatizantes por su participación en actividades de apoyo político.*
2. *Los reconocimientos deberán estar soportados por recibos foliados que contengan el nombre y firma de a persona a quien se efectuó el pago; su domicilio y teléfono; clave de elector; el monto y la fecha de pago; el tipo de apoyo prestado al partido político; y el período de tiempo durante el que se realizó el mismo. Adicionalmente, se deberá anexar copia fotostática de la credencial para votar por ambos lados, a efecto de identificar plenamente al beneficiario. Los recibos deberán estar firmados por el funcionario que autorizó el pago.*
3. *Tratándose de menores de edad, en vez de la clave de elector, se deberá consignar algún otro dato que permita identificar plenamente a quien se le otorga el correspondiente recibo, como puede ser la Clave Única del Registro de Población (CURP), el número de Pasaporte vigente, los datos de la credencial vigente expedida por alguna Institución Educativa Oficial, o el número de credencial o identificación de alguna Institución Pública de Seguridad Social. En todo caso se deberá anexar copia fotostática legible del documento correspondiente. En este supuesto, será responsabilidad del partido aportar los elementos adicionales que le permitan a la autoridad verificar la veracidad de la información asentada en los formatos REPAP que se encuentran en tal supuesto.*
4. *Se eximirá del requisito de especificar la clave de elector hasta en un diez por ciento del total de lo que un partido puede erogar por concepto de reconocimientos por actividades políticas en el año respectivo, identificándose el beneficiario con alguno de los documentos señalados en el párrafo anterior.”*

El artículo transcrito tiene como propósito regular todas las erogaciones que los partidos políticos realicen por concepto de reconocimientos, ya sea a sus militantes o simpatizantes, por su participación en actividades políticas; también proporciona a la autoridad electoral la posibilidad de contar **con más elementos para verificar el destino de dichas erogaciones e identificar plenamente a cada beneficiario**, obligando a los institutos políticos a soportar dichas erogaciones por recibos foliados que contengan:

- a) El nombre y firma de la persona a quien se efectuó el pago;
- b) Domicilio y teléfono;
- c) Clave de elector;
- d) El monto y la fecha de pago;
- e) El tipo de apoyo prestado al partido político;
- f) El período de tiempo durante el que se realizó, y además,
- g) Deberán estar firmados por el funcionario que autorizó el pago, que para el caso concreto, es la titular del órgano interno, encargada de recibir, registrar, controlar y

administrar el patrimonio del partido, incluyendo los recursos que conforman su régimen de financiamiento

Del análisis anterior, es posible concluir que el artículo reglamentario referido concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el correcto 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 ese sentido, la irregularidad en que incurrió dicho partido político, de omitir presentar veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), que suman la cantidad total de \$48,833.50, con la totalidad de los requisitos para su soporte, que establece el artículo 66 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, por sí misma constituye una **falta de fondo**, al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en la debida rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos.

**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 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.

El bien jurídico tutelado por la norma infringida, lo constituyen el al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en la debida rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos; por lo que la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la omisión de aclarar las inconsistencias existentes en veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), que suman la cantidad de \$48,833.50, con apego a lo dispuesto en lo previsto en el artículo 66 del reglamento invocado, por lo cual, vulneró de manera directa al bien jurídico indicado.

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 dicho bien; es decir, la falta se actualiza al omitir presentar los veintidós recibos (REPAP'S) con la totalidad de los requisitos necesarios para su soporte.

**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 del Trabajo, respecto de la obligación de presentar veintidós recibos de reconocimiento por actividades políticas (REPAP'S), con la totalidad de los requisitos para su soporte, que señala el artículo 66 del reglamento invocado, toda vez que por su naturaleza solo se puede violentar una vez, en un mismo ejercicio fiscal.

#### **g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso concreto, existe singularidad en la falta pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter de fondo, trasgrediendo de forma directa el bien jurídico protegido por el artículo 66 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, consistente en la debida rendición de cuentas de los partidos políticos.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 398 a la 405, 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 debidamente requeridos veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), que suman la cantidad de \$48,833.50, no se puede clasificar como una conducta de forma, pues con su sola comisión produce una afectación real y directa al bien jurídico tutelado por la norma infringida, consistente en la debida rendición de cuentas de los recursos 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 del Trabajo, es de **fondo y de resultado**, en virtud de que omitió presentar debidamente requisitados veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP´S) los cuales son: 95, 96, 120, 121, 117, 2062, 2089, 2062, 2016, 1994, 1918, 1872, 1854, 1844, 1804, 1843, 1810, 1822, 1807, 1792, 1795, y 1726, que suman la cantidad de \$48,833.50 (REPAP´S); con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa del bien jurídico tutelado por la norma infringida, como lo es la debida rendición de cuentas de dicho instituto político.

La conducta se ubica en el extremo mínimo de la gravedad (**ordinaria**) y no se gravita hacia una de mayor entidad, como lo sería la **gravedad especial o mayor**<sup>38</sup>, dado que con la conducta omisiva de ese instituto político, de no aclarar las inconsistencias existentes en veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP´S), que suman la cantidad de \$48,833.50; impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de contar con más elementos para verificar el destino de dichas erogaciones e identificar plenamente a cada beneficiario, y con ello, garantizar la debida rendición de cuentas; además, con el incumplimiento de mérito, aumentó la actividad fiscalizadora.

Sin embargo, no se desprenden elementos ni de forma indiciaria que permitan a este órgano superior de dirección, presumir un uso indebido de los recursos por parte de dicho ente 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 aclarar las inconsistencias existentes en veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP´S), que suman la cantidad de referencia. 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 del Trabajo, 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.

<sup>38</sup> 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.**

- 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>39</sup>, 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 presente recibos de reconocimiento por actividades políticas (REPAP’S), sin la totalidad de los requisitos para su soporte, que señala el artículo 66 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, vulnera el bien jurídico tutelado por la norma, consistente en la debida rendición de cuentas.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de infracción fue la imposibilidad de vigilar a cabalidad que las actividades de dicho partido, las desarrollara con apego a la ley, con lo cual vulneró el principio de la debida rendición de cuentas de ese partido político; en tanto que no fue posible verificar que hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones.

**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

<sup>39</sup> 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.

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 del Trabajo, 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 del Trabajo, es de <b>fondo y de resultado</b> , en virtud de que omitió presentar debidamente requisitados veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S) los cuales son: 95, 96, 120, 121, 117, 2062, 2089, 2062, 2016, 1994, 1918, 1872, 1854, 1844, 1804, 1843, 1810, 1822, 1807, 1792, 1795, y 1726, que suman la cantidad de \$48,833.50 (REPAP'S); con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa del bien jurídico tutelado por la norma infringida, como lo es la debida rendición de cuentas de dicho instituto político.
2.	La conducta se calificó como grave, <b>levísima o leve</b> , 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 gradúo como grave <b>ordinaria</b> ; ya que con la conducta omisiva de ese instituto político, de no presentar debidamente requisitados veintidós recibos de reconocimientos por actividades políticas (REPAP'S), con los elementos indispensables para su soporte; impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de contar con más elementos, para verificar el destino de dichas erogaciones e identificar plenamente a cada beneficiario, y con ello, garantizar la debida rendición de cuentas de los recursos de ese partido político.
4.	Con dicha conducta omisiva se generó un incremento en la actividad fiscalizadora.
5.	<b>El monto involucrado</b> asciende a la cantidad de \$48,833.50 (Cuarenta y ocho mil ochocientos treinta y tres pesos 50/100 M.N.), el cual deberá de tomarse en consideración para 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 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 del Trabajo 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 del Trabajo 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0214%, 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.

En consecuencia 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 e)** Se detectó que no fueron recuperadas ciento noventa y nueve cuentas por cobrar por un monto total de \$1,369,576.62, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho. Al respecto, se le requirió al instituto político la recuperación de dichas cuentas. Cabe señalar, que el partido político presentó auxiliar contable de las cuentas y señaló que en éste, se aprecian los movimientos que se tuvieron en el ejercicio 2008. Asimismo, manifestó que la recuperación de algunas cuentas se había realizado vía depósito en el banco, y con la comprobación documental de otras.

El partido político no recuperó durante el transcurso del ejercicio fiscal 2008, ninguna de las ciento noventa y nueve cuentas por cobrar, por tanto, no solventó la observación formulada. Esto deriva del análisis efectuado a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación, presentados por el propio instituto político en el cuarto informe trimestral, en comparación con el informe anual al 31 de diciembre de 2008; documentos de los que se desprende lo siguiente:

- Quince cuentas por cobrar, no están registradas en la contabilidad del partido político. Al respecto, se detectó que existen diferencias entre los saldos finales del informe del cuarto trimestre 2008, en comparación con el informe anual al 31 de diciembre del mismo ejercicio fiscal, lo que implica, que el partido político realizó movimientos de ajustes irregulares, al desaparecer cuentas por cobrar que en el cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2008, fueron reportadas por el propio partido político.

1. Cuenta por cobrar número: 1 03-1030-60-060-008 con un saldo de \$300,000.00.

2. Cuenta por cobrar número: 103-1032-01-058-014 con un saldo de \$178,500.00.

3. Cuenta por cobrar número: 103-1032-01-058-017 con un saldo de \$10,497.20.

4. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-003-001 con un saldo de \$21,140.31.

5. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-003-002 con un saldo de \$14,143.64.

6. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-004-002 con un saldo de 4,092.11.

7. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-005-001 con un saldo de \$15,356.46.

8. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-009-004 con un saldo de \$6,585.20.

9. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-009-005 con un saldo de \$6,637.00.

10. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-009-006 con un saldo de \$2,576.71.

11. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-060-049 con un saldo de \$3,975.93.

12. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-060-088 con un saldo de \$8,224.21.

13. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-061-035 con un saldo de \$14,413.63

14. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-061-039 con un saldo de \$2,906.15

15. Cuenta por cobrar número: 103-1033-01-058-001 con un saldo de \$1,000.00.

▪ Nueve cuentas por cobrar presentaron saldos, de las que se desprende que el monto de seis, coincide con el monto que reportó el partido político en el informe del cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2008, en relación al monto que reportó en el informe anual del mismo ejercicio fiscal; y tres presentan saldo cuyo **monto no coincide con lo reportado** en los informes referidos. No obstante, las nueve cuentas por cobrar no fueron recuperadas durante el ejercicio fiscal 2008.

1. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-060-003 con un saldo de \$-499.68.

2. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-060-086 con un saldo de \$112.00.

3. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-060-087 con un saldo de \$3,924.01.

4. Cuenta por cobrar número: 103-1032-60-061-025 con un saldo de \$1,825.01.

5. Cuenta por cobrar número: 1-10-103-0354-00000 con un saldo de \$1,116.63.

6. Cuenta por cobrar número: 1-10-103-0513-00000 con un saldo de \$6,619.30.
7. Cuenta por cobrar número: 103-1034-60-001-003 con un saldo de \$333.56.
8. Cuenta por cobrar número: 103-1034-60-001-004 con un saldo de \$811.62.
9. Cuenta por cobrar número: 103-1034-60-001-005 con un saldo de \$7,678.00.

- El resto de las ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, registran saldo en cero; sin embargo, el instituto político no presentó documentación comprobatoria (facturas y/o depósitos en cuenta) que avalara la recuperación de dichas cuentas, por lo que se infiere, que realizó un ajuste un irregular mediante el cual pretendió saldarlas.

Por tanto, el partido político no recuperó durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, ciento noventa y nueve cuentas por cobrar por un monto total de \$1,369,576.62. (**Visible a fojas 62 a la 68 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”.

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.

Este Consejo General advierte que la conducta irregular en que incurrió el Partido del Trabajo, 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 ciento noventa y nueve cuentas por cobrar, por un monto de \$1,369,576.62, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, tal como lo señala 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.

Además, del análisis a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación, presentados por ese instituto político en el cuarto informe trimestral dos mil ocho, en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre del mismo año, se tiene lo siguiente:

1. Un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.

2. Realizó registros de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de "Cuentas por cobrar".

3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

#### **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 del Trabajo, no recuperó ciento noventa y nueve cuentas por cobrar, por un monto de \$1, 369,576.62, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, ni en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve; aunado a que del análisis a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación que el partido político presentó en el cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, se desprende que realizó las siguientes conductas:

1. Un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.

2. Realizó registros de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de "Cuentas por cobrar".

3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

Por tanto, el Partido del Trabajo, realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en nueve cuentas por cobrar, el monto de seis coincide con lo reportado en los movimientos auxiliares y balanza de comprobación del cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al 31 de diciembre de de dos mil ocho, y en tres cuentas el monto no coincide con los documentos de mérito.

**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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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”<sup>40</sup>.

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 mencionó, 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.

---

<sup>40</sup> Idem.

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 del Trabajo omitió recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$1,369,576.62, durante el ejercicio fiscal dos mil ocho y en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, vulneró lo dispuesto en el artículo 92, numeral 4 del reglamento multicitado.

Además, esta autoridad advierte que del análisis a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación que el partido político presentó en el cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, se tiene lo siguiente:

1. Realizó un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.
2. Realizó registros de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de "Cuentas por cobrar".
3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

En ese contexto, el Partido del Trabajo, realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado.

Lo que conlleva a establecer que esa conducta fue con la intención de simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, que a su vez lleva implícito el ocultamiento de documentación, actualizándose de esa manera el supuesto señalado por la fracción V, numeral 1, del artículo 125 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que señala que serán considerados errores o irregularidades de fondo en los informes financieros, entre otros, aquellos casos donde se detecte ocultamiento en la documentación presentada.

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 el infractor fijó su voluntad en orden a un fin o efecto que era, simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, lo que a su vez lleva implícito el ocultamiento de documentación que

acredite el uso y destino de los recursos otorgados al Partido de Trabajo; por ende, la infracción en cuestión genera una afectación directa y real a los bienes jurídicos protegidos por la Legislación Electoral del Estado en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos.

#### **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 del Trabajo, al no haber recuperado cuentas por cobrar por un monto total de \$1,369,576.62, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve; aunado a que del análisis a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación que el partido político presentó en el cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, se tiene lo siguiente:

1. Realizó un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.
2. Realizó registros de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de "Cuentas por cobrar".
3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

De lo anterior, se desprende que el Partido del Trabajo, realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado.

Por tanto, el citado instituto político 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;
- 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 ya que 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 su fines, al no tener la autoridad fiscalizadora certeza del uso y destino de los recursos.

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 \$1,369,576.62, 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; luego, la conducta del Partido del Trabajo, ocasiona la vulneración a esos bienes jurídicos.

**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, 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 del Trabajo, es garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente 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 \$1, 369,576.62, en el ejercicio fiscal dos mil ocho; aunado a que del análisis a

los movimientos auxiliares y balanza de comprobación que el partido político presentó en el cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, se tiene que realizó lo siguiente:

1. Un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.
2. Movimientos de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de “Cuentas por cobrar”.
3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

Por ende, con las citadas conductas se acredita la vulneración a los aludidos bienes jurídicos protegidos, pues como ha quedado indicado, el Partido del Trabajo realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado.

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 ese entendido, en el presente caso, la irregularidad imputable al partido político, **se traduce en infracción de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado**, consistente 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 contribuye 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 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 un mismo ejercicio anterior.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido del Trabajo respecto de la obligación de recuperar cuentas por cobrar por la cantidad de \$1,369,576.62, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, así como de la conducta consistente en realizar los siguientes ajustes y movimientos:

1. Un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.
2. Movimientos de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de “Cuentas por cobrar”.
3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

En virtud de que, la omisión de recuperar cuentas por cobrar, 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, cabe señalar que en el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo, 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 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 del Trabajo **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos

del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 420 a la 428, 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, es una infracción de **fondo** y de **resultado**, consistente en que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$1, 369,576.62, en el ejercicio fiscal dos mil ocho y 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 lo sería la **ordinaria**. Ello en virtud, de que con la citada omisión, nos lleva a acreditar como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó el Partido del Trabajo para el desarrollo de sus fines, pues 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 \$1, 369,576.62.

Además, esta autoridad advirtió que del análisis a los movimientos auxiliares y balanza de comprobación que el partido político presentó en el cuarto informe trimestral en comparación con el informe anual al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, se tiene lo siguiente:

- Realizó un ajuste contable irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, con lo cual alteró conscientemente su contabilidad, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación, como facturas y/o depósitos en cuentas bancarias.
- Realizó registros de ajustes contables irregulares, al eliminar de forma intencional e injustificada quince cuentas que estaban reportadas en el cuarto trimestre de dos mil ocho, y que contenían saldos deudores en la cuenta de “Cuentas por cobrar”.
- Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales en seis coinciden los saldos reportados en ambos informes; y en tres los saldos reportados no son coincidentes. Por lo que, se advierte un registro contable irregular e injustificado en estos tres casos; aunado a ello, ninguna de éstas cuentas fueron recuperadas.

En ese contexto, el Partido del Trabajo realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado; lo cual a juicio de este órgano superior de dirección, conlleva a establecer que esa conducta fue con la intención de simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, que a su vez trae implícito el ocultamiento de documentación, con lo cual se actualiza el supuesto señalado por el artículo 125 numeral 1, fracción V del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; precepto que indica que los errores o irregularidades serán considerados infracciones de fondo en los informes financieros, en los casos donde se detecte ocultamiento en la documentación presentada.

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 el infractor fijó su voluntad en orden a un fin o efecto que era, simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, lo que a su vez lleva implícito el ocultamiento de documentación que acredite el uso y destino de los recursos otorgados al Partido de Trabajo; por ende, 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.

- La conducta no gravita hacia una gravedad de mayor entidad, como lo sería la **mayor**; pues existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada y no es reincidente. 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 tenemos que la falta cometida por el Partido del Trabajo fue calificada como **GRAVE ESPECIAL**.

En tales condiciones, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>41</sup>, 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.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político no cumpla con su obligación de presentar la documentación que acredite la recuperación de los saldos de cuentas por cobrar dentro del período establecido y además realice:

1. Un ajuste irregular en ciento setenta y cinco cuentas por cobrar, al reportarlas en saldo cero y no adjuntar la documentación comprobatoria que acreditara tal recuperación como: facturas y/o depósitos en cuentas bancarias;

<sup>41</sup> 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.

2. Movimientos de ajustes irregulares al desaparecer quince cuentas que en el cuarto trimestre de dos mil ocho fueron reportadas; y

3. Reportó nueve cuentas por cobrar, de las cuales el monto de seis, coinciden con el monto reportado por el partido político y tres presentan saldos cuyo monto no coincide con lo reportado en los informes referidos. Sin embargo, las nueve cuentas tampoco fueron recuperadas durante el ejercicio fiscal dos mil ocho.

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 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.

**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 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 del Trabajo, 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 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.

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.	<p>La conducta del Partido del Trabajo, es de <b>fondo y de resultado</b>, en virtud de que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$1, 369,576.62, en el ejercicio fiscal dos mil ocho y 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.</p> <p>Aunado a que, el Partido del Trabajo realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado; lo cual a juicio de este órgano superior de dirección, conlleva a establecer que esa conducta fue con la intención de simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, que a su vez trae implícito el ocultamiento de documentación, con lo cual se actualiza el supuesto señalado por el artículo 125 numeral 1, fracción V del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; precepto que indica que los errores o irregularidades serán considerados infracciones de fondo en los informes financieros, en los casos donde se detecte ocultamiento en la documentación presentada.</p>
2.	<p>La conducta se calificó como <b>grave</b>, en virtud de que no es posible calificarla como <b>levísima o leve</b>, 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.</p>
3.	<p>La conducta se ubica en la gravedad <b>especial</b>, y no en el extremo mínimo de la gravedad, como lo sería la ordinaria. Ello en virtud, de que con la citada omisión, nos lleva a acreditar como presunción <i>iuris tantum</i>, el uso indebido de los recursos con los que contó el Partido del Trabajo para el desarrollo de sus fines, pues 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 \$1, 369,576.62.</p> <p>Aunado a que, dicho partido político realizó ajustes y movimientos irregulares en ciento noventa cuentas por cobrar; y en tres cuentas realizó un registro contable irregular e injustificado; lo cual a juicio de este órgano superior de dirección, conlleva a establecer que esa conducta fue con la intención de simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, que a su vez trae implícito el ocultamiento de documentación.</p>
4.	<p>Existió la intención de simular la recuperación de ciento noventa cuentas por cobrar, lo cual a su vez, lleva implícito el ocultamiento de documentación, con lo que se actualiza lo establecido en el artículo 125, numeral 1, fracción V del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.</p>

5.	El <b>monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de 1, 369,576.62, (Un millón trescientos sesenta y nueve mil quinientos setenta y seis pesos 62/100 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 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 y II del ordenamiento citado 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 político infractor; una amonestación pública o una multa que va de las cincuenta a las cinco mil cuotas se salario mínimo general vigente en el Estado, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar, que las sanciones contenidas en las fracciones IV y V no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en: la 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 III**, del numeral 3 del artículo en cita que contempla como sanción la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo 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.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que, como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, así como la responsabilidad del partido infractor, al elegir el tipo de sanción y precisar su *quantum*, otro elemento que necesariamente lleva consigo la sanción, es la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, tales como los beneficios que le reditúe al infractor.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido del Trabajo es la prevista en la fracción III, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en la **reducción del 16.968% mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta completar la cantidad de \$547,830.65 (Quinientos cuarenta y siete mil ochocientos treinta pesos 65/100 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 del Trabajo 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 4.24%, 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 f)** Derivado de la revisión efectuada por la Comisión de Administración y Prerrogativas, se detectaron erogaciones sin documentación comprobatoria por un monto de \$10,157.00. El partido político presentó:

- Respecto de la póliza número 71, por la cantidad de \$1, 657,00:

- Copia de recibo telefónico a nombre del Partido del Trabajo, por la cantidad de \$1,657,00; copia de cheque número 965403; así como copia de la póliza contable.
- Respecto de la póliza número 58, por la cantidad de \$1, 500,00:
  - Copia del recibo simple número 2122, de fecha 14 de junio del 2008, expedido por el Partido del Trabajo, por la cantidad de \$1, 500,00, el cual no especifica concepto de pago; datos de identificación de quien recibe el pago; nombre de quien recibe y autoriza el pago; así mismo, presentó copia de la credencial de elector; copia de cheque 965240 y póliza contable número 58 en la que señala “anticipo a factura 24432”.
- Respecto de la póliza número 189, por la cantidad de \$3,000,00:
  - Copia del recibo simple número 2122, copia de recibo simple de arrendamiento número 001, no especifica concepto de renta, mes y año, lugar y fecha de expedición; recibo simple sin número expedido por Partido del Trabajo, por concepto de anticipo de adeudo de arrendamiento de las oficinas en Pinos, Zacatecas, por la cantidad de \$3,000.00 sin nombre y firma de quien autorizó; recibo simple por la cantidad de \$3,000.00, por concepto de adeudo de renta en la comunidad de Pinos, Zacatecas, expedido el 2 de abril del 2007; copia de escrito en el que se constata los adeudos por concepto de renta del local en la calle Carranza s/n. de la ciudad de Pinos, Zacatecas, copia de la credencial de elector número por la cantidad de \$3,000.00, y póliza contable número 189.
- Respecto de la póliza número 187, por la cantidad de \$4,000,00:
  - Copia de cheque número 965687 por la cantidad de \$4,000.00, sin detallar: el concepto de pago, la firma de recibido; así mismo, presentó copia de la póliza contable número 187 y no anexó comprobantes del gasto.

De lo anterior se desprende, que dicho partido político omitió presentar en original la documentación comprobatoria que amparara la cantidad de \$10,157.00. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible a foja 68 a la 70 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 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 del Trabajo, realizó una conducta omisa, toda vez que, no presentó la documentación comprobatoria por la cantidad de \$10,157.00, 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 del Trabajo, omitió presentar la documentación comprobatoria por la cantidad de \$10,157.00, en el 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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, se realizó en el Estado de Zacatecas, puesto 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<sup>42</sup>.

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 mencionó, 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 del Trabajo al no presentar documentación comprobatoria por la cantidad de \$10,157.00, vulneró lo dispuesto los 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; 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, pues de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa, de

<sup>42</sup> Ibidem.

carácter negligente al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria. 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, 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 político, 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 del Trabajo, no presentó documentación comprobatoria, por la cantidad de \$10,157.00; por lo que, no se apegó a lo establecido 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, que establecen:

##### **“Artículo 61**

*Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los partidos políticos deberán constar 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:

- a) Registrar contablemente sus egresos;
- b) 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
- c) 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 que acreditara la cantidad de \$10,157.00, por sí misma constituye **una falta de fondo**, por que con esa irregularidad acredita la vulneración de forma directa de 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 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. 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 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 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 político; por lo que, la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de presentación de la documentación comprobatoria por un monto de \$10,157.00, 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 vulneran de manera directa los referidos bienes jurídicos.

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; es decir, la falta se actualiza al omitir presentar documentación comprobatoria que acredite la erogación hecha por un monto de \$10,157.00.

#### **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 ejercicio anteriores.

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

#### **g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso concreto, existe singularidad en la falta pues el Partido del Trabajo cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter 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, 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 político.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 443 a la 449, 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 que omitió presentar la documentación comprobatoria por la cantidad de \$10,157.00, en el ejercicio fiscal dos mil ocho; 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 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 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 del Trabajo, es de fondo y de resultado, en virtud de que se abstuvo de presentar documentación comprobatoria por la cantidad de \$10,157.00, en el ejercicio fiscal dos mil ocho; con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, 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 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**<sup>43</sup>, 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 \$10,157.00, 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.

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 por la cantidad de \$10,157.00. 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).

---

<sup>43</sup> 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.**

**a) Calificación de la falta cometida**

La falta cometida por el Partido del Trabajo, 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 del Trabajo, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>44</sup> 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 debida 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 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 político, 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 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.

<sup>44</sup> 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.

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 periodo 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 del Trabajo, 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 del Trabajo, es de <b>fondo</b> y de <b>resultado</b> , 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, 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 político.

2.	La conducta se calificó como <b>grave</b> , en virtud de que, no puede clasificarse como <b>levísima o leve</b> , 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 gradúo como <b>grave ordinaria</b> , 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 \$10,157.00, 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.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.
5.	El <b>monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de \$10,157.00 (Diez mil ciento cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.), el cual debe ser tomado 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 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 del Trabajo, 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 del Trabajo 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera, que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0214%, 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 g)** Derivado de la revisión efectuada por la Comisión de Administración y Prerrogativas, se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria que no reúne los requisitos fiscales por la cantidad de \$19,130.00. El partido político presentó:

- Respecto de la póliza número 67, por importe de \$2,000.00 de la cual se observo la cantidad de \$600,00:
  - Nota de remisión por afinación de motor, por la cantidad de \$600.00, así como copia del cheque número 965249 por la cantidad de \$2,000.00, que no cumple con los requisitos fiscales.
- Respecto de la póliza número 64, por un importe de \$20,000.00 de la cual se observo la cantidad de \$10,930.00:
  - Notas de remisión, por la cantidad de \$8,430.00 por concepto de reparación, mantenimiento y servicios mecánicos y no presentó documentación comprobatoria alguna que acreditara la cantidad de \$2,500.00.
- Respecto de la póliza número 19, por un importe de \$3,000.00 de la cual se observo la cantidad de \$600.00:
  - Nota de remisión, por la cantidad de \$600.00, así como copia del cheque número 965200 por la cantidad de \$3,000.00, que no cumple con los requisitos fiscales.
- Respecto de la póliza número 142 observada por la cantidad de \$7,000.00:
  - Recibo simple por la cantidad de \$3,500.00 y notas de remisión por los montos de \$600.00, \$1,000.00, \$800.00 y \$700.00; copia de cheque número 966642 por la cantidad de \$3,800.00 y póliza contable número 142, que no reúnen los requisitos fiscales; además de que no presentó documentación comprobatoria que acreditara la cantidad de \$400.00.

De lo anterior se desprende, que dicho partido político, no presentó documentación comprobatoria con la totalidad de los requisitos fiscales que amparara la cantidad de \$19,130.00. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible a foja 70 a la 72 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 del Trabajo, realizó una conducta omisa, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria, con los requisitos fiscales, por la cantidad total de \$19,130.00.

#### **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.** En el caso a estudio, el Partido del Trabajo, no presentó documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.00, pues sólo presentó diversas notas de remisión por ese monto, en el 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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Ibidem.

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 mencionó, 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 del Trabajo, al no presentar documentación comprobatoria, con los requisitos fiscales por un monto total de \$19,130.00, 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, toda vez que únicamente presentó diversas notas de remisión por dicho monto; 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 con los requisitos fiscales por la cantidad de mérito. 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 debida

rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político, 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 del Trabajo, no presentó documentación comprobatoria, con requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.00; toda vez que sólo presentó diversas notas de remisión por ese monto, por lo que, no se apegó a lo establecido 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, que establecen:

##### **“Artículo 61**

*Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los partidos políticos deberán constar 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 la documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.00, es decir, en original, a nombre del partido político, y con la totalidad que exigen las disposiciones fiscales aplicables; por sí misma constituye **una falta de fondo**, que vulnera de forma directa los bienes jurídicos consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora la debida rendición de cuentas y 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. 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 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 la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político; por lo que la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de presentación de la documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por un monto total de \$19,130.00, en atención a que sólo presentó diversas notas de remisión por ese monto, 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 vulneran de manera directa los bienes jurídicos protegidos, consistentes en la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.

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**; es decir, la falta se actualiza al omitir presentar documentación comprobatoria que acredite la erogación hecha por un monto de \$19,130.00.

#### **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 del Trabajo respecto de la obligación de presentar documentación comprobatoria de sus egresos en original, a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago; y con los requisitos fiscales que exigen las normas fiscales aplicables, en atención a que por su naturaleza, sólo se puede violentar una vez en un mismo ejercicio.

#### **g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido del Trabajo cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter 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, consistentes en la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido del Trabajo, **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 los párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 462 a la 468, 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 que omitió presentar la documentación comprobatoria con la totalidad de los requisitos que exigen las disposiciones fiscales por la cantidad total de \$19,130.00, pues sólo presentó diversas notas de remisión por ese monto; 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, como lo son la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.

De ahí, 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 del Trabajo, es de **fondo y de resultado**, en virtud de que omitió presentar documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.00; con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.
- La conducta se ubica en el extremo mínimo de la gravedad (**ordinaria**) y no se gravita hacia una de mayor entidad, como lo sería la **gravedad especial o mayor**<sup>46</sup>, toda vez que, con la conducta de ese instituto político, consistente en omitir presentar documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.0, ocasionó una vulneración real y directa a los referidos bienes jurídicos tutelados, lo que generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera seguridad y certeza respecto de los egresos que realizó ese partido político, los cuales deben estar debidamente comprobados y soportados con documentación que acredite su existencia, a efecto de que dicha autoridad electoral cuente con la certeza del movimiento que se realizó.

Sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no se desprenden elementos indiciarios, que permitan a este órgano superior de dirección, presumir un uso indebido de los recursos de dicho partido político; además, 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 presentar documentación comprobatoria con los requisitos fiscales.

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).

<sup>46</sup> 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.**

**a) Calificación de la falta cometida**

La falta cometida por el Partido del Trabajo, 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 del Trabajo debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto<sup>47</sup>, 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 debida 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 el uso adecuado de los recursos, la debida 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 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.

---

<sup>47</sup> 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.

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 del Trabajo, 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 del Trabajo, es de <b>fondo</b> y de <b>resultado</b> , en virtud de que omitió presentar documentación comprobatoria con los requisitos fiscales, por la cantidad total de \$19,130.00, en el ejercicio fiscal dos mil ocho; con lo que, se generó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.

2.	La conducta se calificó como <b>grave</b> , en virtud de que no es posible clasificarse como <b>levisima o leve</b> , 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 <b>grave ordinaria</b> ; toda vez que con la conducta de ese instituto político, al no presentar documentación comprobatoria con los requisitos fiscales por la cantidad total de \$19,130.00, ocasionó una vulneración real y directa a los referidos bienes jurídicos tutelados, lo que generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera seguridad y certeza respecto de los egresos que realizó ese partido político, los cuales deben estar debidamente comprobados y soportados con documentación que acredite su existencia, a efecto de que dicha autoridad electoral contara con la certeza del movimiento que se realizó.
4.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.
5.	El <b>monto total involucrado</b> asciende a la cantidad de \$19,130.00 (Diecinueve mil ciento treinta pesos 00/100 M.N.). el cual debe ser tomado 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 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 del Trabajo 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 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 del Trabajo 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 financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes para el año dos mil doce, la cantidad de \$12' 914,143.02 (Doce millones novecientos catorce mil ciento cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo, no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0195%, 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 h)** Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria incompleta por un monto de \$68,739.59. El partido político únicamente presentó documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$12,228.00, según pólizas números 177, 176, 150 y 7, que amparan las cantidades de \$4,000; \$4,000; \$2,728.00 y \$1, 500.00, respectivamente.

- En cuanto a la póliza número 14, de fecha 31 de julio de 2008, por la cantidad de \$14,936.06, no presentó documentación comprobatoria.

- Respecto a la póliza número 100, de fecha 1 de julio de 2008, por la cantidad de \$16,522.18, presentó:

- Documentación comprobatoria por la cantidad de **\$4,258.00** en copia fotostática, consistente en: factura número 56834 Grupo QL, S.A de C.V. por la cantidad de \$458.00; recibo simple sin número, expedido el día 25 de julio del 2008, por la cantidad de \$3,000.00; recibo simple sin número por la cantidad de \$600.00 y factura número 154877 de fecha 25 de junio de 2008, por concepto de combustible por la cantidad de \$ 200.00.

- Respecto a la póliza número 14, de fecha 13 de diciembre de 2008, por la cantidad de \$8,710.63, presentó:

- Documentación comprobatoria en copias fotostáticas por la cantidad de \$8,015.99, consistente en: factura 3843 expedida el día 30 de abril del 2009 por la cantidad de \$1,822.70 y factura 3841 expedida el día 30 de abril del 2009, por la cantidad de \$6,193.29.

- En relación a la póliza número 100 de fecha 15 de diciembre de 2008, por la cantidad de \$11,827.97, presentó:

- Documentación comprobatoria en copias fotostáticas por la cantidad de \$5,152.00, consistente en: nota de venta número 1573 expedida el día 14 de diciembre de 2008 por la cantidad de \$1,500.00; nota de venta folio 1015394 expedida por Gasislo, S.A. de C.V. sucursal Ojocaliente, Zacatecas, por la cantidad de \$100.00; notas de venta por concepto de recarga telefónica Movistar, Tickets números 395004 y 388692 por las cantidades de \$400.00 y \$250.00, respectivamente; recibo Telmex por la cantidad \$397.00, respecto de la oficina Teul de González Ortega, Zacatecas; factura 0254 por la cantidad de \$805.00; recibo simple expedido por el Partido del Trabajo, el día 31 de diciembre 2008, por concepto de honorarios por la cantidad de \$1,200.00; y recibo expedido por el Partido del Trabajo folio número 2110 el día 1 de diciembre del 2008, por la cantidad de \$500.00 al que anexó copia de credencial de elector ilegible y contrato de arrendamiento de oficinas en el Teul de González Ortega, Zacatecas.

- Respecto a la póliza número 100 de fecha 30 de noviembre de 2008, por la cantidad de \$4,514.75, presentó documentación comprobatoria por la cantidad de **\$3,363.70**, en copias fotostáticas.

- De lo anterior se desprende, que dicho partido político omitió presentar documentación comprobatoria completa y en original que amparara la cantidad de \$56,511.59. Por tanto, solventó parcialmente la observación formulada. **(Visible a foja 72 a la 76 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 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, 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 del Trabajo, realizó una conducta omisa, toda vez que, no presentó documentación comprobatoria completa y en original que amparara la cantidad total de \$56,511.59, 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 del Trabajo, no presentó documentación comprobatoria completa y en original por la cantidad total de \$56,511.59, en el 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 primero de marzo del dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 93/09 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 veintidós 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 del Trabajo, 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