

Resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por la que se da cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Uniinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado Zacatecas, recaída al recurso de revisión identificado con la clave SU-RR-014/2012 y sus acumulados SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012, respecto de la resolución RCG-IEEZ-005/IV/2012, aprobada por este órgano superior de dirección, mediante la cual se dio cumplimiento al recurso de revisión SU-RR-006/2012 y sus acumulados, respecto de la resolución RCG-IEEZ-004/IV/2012, relativas a los informes del origen, monto y destino de los recursos para las actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, presentados por los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Nueva Alianza.

**Vista**, la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, recaída al recurso de revisión identificado con la clave SU-RR-014/2012 y sus acumulados SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012, esta autoridad administrativa electoral, en estricto cumplimiento a lo ordenado por ese órgano jurisdiccional electoral y

#### **Resultando:**

1. El trece de julio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, aprobó la resolución RCG-IEEZ-004/IV/2012, sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para las actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, presentados por los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Nueva Alianza.

2. Inconformes con dicha resolución, el treinta de julio, dos y tres de agosto del año dos mil doce, los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y del Trabajo, promovieron recursos de revisión, los cuales fueron acumulados y radicados con las claves SU-RR-006/2012, SU-RR-008/2012, SU-RR-009/2012 y SU-RR-013/2012, respectivamente.
3. El doce de noviembre de ese año, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, emitió sentencia en la que resolvió lo siguiente:

“ ...

**PRIMERO.** Se **revoca** la parte de la resolución impugnada por el **Partido Acción Nacional**, para los efectos y en los términos expuestos en el considerando CUARTO, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la parte de la resolución impugnada por el **Partido de la Revolución Democrática**, para los efectos y en los términos expuestos en el considerando QUINTO, de la presente resolución.

**TERCERO.** Se **revoca** la parte de la resolución impugnada por el **Partido del Trabajo**, para los efectos y en los términos expuestos en el considerando SEXTO, de la presente resolución.

**CUARTO.** **Queda sin materia** la causa respecto al **Partido Revolucionario Institucional**, en relación a los agravios en los que combate las sanciones impuestas al **Partido del Trabajo**, de conformidad a lo expuesto en el considerando SÉPTIMO de la presente resolución.

...”

4. El cuatro de diciembre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en cumplimiento a la sanción de mérito, aprobó la resolución identificada con la clave RCG-IEEZ-005/IV/2012, en la que resolvió:

**Primero.** Se da cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Uniinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, en el recurso de revisión identificado con la clave SU-RR-006/2012 y sus acumulados SU-RR-008/2012, SU-RR-009/2012 y SU-RR-013/2012, del doce de noviembre de dos mil doce.

**Segundo.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando tercero de la presente Resolución se impone al **Partido Acción Nacional**, una multa equivalente a **4,534.49** días de salario mínimo general vigente en esta entidad

federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de **\$235,566.70** (Doscientos treinta y cinco mil quinientos sesenta y seis pesos 70/100 M.N.); sanción impuesta, por la irregularidad de fondo identificada con el inciso a), relativa a la omisión de recuperar o comprobar cuentas por cobrar.

**Tercero.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando cuarto de la presente Resolución, se impone al **Partido de la Revolución Democrática**, las sanciones siguientes:

1. Una **reducción** del **15.2187%** mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta alcanzar la cantidad de **\$601,849.02** (Seiscientos un mil ochocientos cuarenta y nueve pesos 02/100 M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso d), relativa a la omisión de comprobar o recuperar las cuentas por cobrar; en términos del considerando de referencia.

2. Una **multa** equivalente a **965.87** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, que asciende a la cantidad de **\$50,177.20** (Cincuenta mil ciento setenta y siete pesos 20/100 M.N.); cantidad que resulta de la sanción impuesta, por la irregularidad de fondo marcada con el inciso l), relativa a la omisión de destinar el 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación; en términos del considerando de mérito.

**Cuarto.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando quinto de la presente Resolución, se impone al **Partido del Trabajo**, las sanciones siguientes:

1. Una **reducción** del **9.900%** mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta completar la cantidad de **\$958,909.06** (Novecientos cincuenta y ocho mil novecientos nueve pesos 06/100 M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso d), relativa a la omisión de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve; en términos del considerando de mérito.

2. Una **multa** equivalente a **2,900.34** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa, para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, que asciende a la cantidad de \$150,672.97 (Ciento cincuenta mil seiscientos setenta y dos pesos 97/100M.N.); cantidad que resulta de las sanciones impuestas, por las irregularidades de fondo identificadas con los incisos g), relativa a la omisión de recuperar cuentas por cobrar y k), sobre la omisión de destinar el dos por ciento 2% del financiamiento público ordinario recibido en dos mil nueve por b); en términos del considerando de mérito.

3. Una **reducción** del **7.1535%** mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta completar la cantidad de **\$692,867.40** (Seiscientos noventa y dos mil ochocientos sesenta y siete pesos 40/100 M.N.); cantidad que resulta de la irregularidad de fondo identificada con el inciso h), relativa a la omisión de presentar documentación comprobatoria por las erogaciones realizadas; en el considerando de referencia.

...”

5. Inconformes con tal determinación, el diez de diciembre de dos mil doce, los partidos políticos: Acción Nacional, del Trabajo y de la Revolución Democrática, interpusieron recursos de revisión en contra de dicha resolución; identificados

con las claves SU-RR-014/2012, SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012, respectivamente, y se acumularon.

6. El catorce de abril de dos mil trece, dicho órgano jurisdiccional electoral, emitió sentencia en la que revocó la parte conducente del acto impugnado, al determinar lo siguiente:

“

...

***PRIMERO.** Se revoca la parte de la resolución impugnada por los institutos políticos Partido Acción Nacional, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática, para los efectos y en los términos expuestos en el Considerando SEXTO de la presente resolución.*

...”

7. El catorce de dicho mes y año, en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, se presentó oficio TJEEZ-SGA-159/2013, mediante el cual el personal comisionado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, notificó al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la resolución recaída al recurso de revisión de mérito y sus acumulados.

### **C o n s i d e r a n d o s :**

**Primero. De la competencia.** Este Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, es competente para resolver lo ordenado en la sentencia recaída al recurso de revisión SU-RR-014/2012 y sus acumulados SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012, respecto de la resolución RCG-IEEZ-005/IV/2012, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 75, 76, 265, numerales 1 y 2, fracciones I, III, XI, XIV y XV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19 y 23, fracciones I, VII y LVIII del la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, 138 y 139 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

**Segundo. De los efectos de la sentencia.** El Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, al emitir la sentencia recaída al recurso de mérito, revocó en su parte conducente la resolución RCG-IEEZ-005/IV/2012, aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; y en el considerando **quinto** determinó lo siguiente:

“...

*Primeramente, resulta imperativo señalar la coincidencia, casi en su totalidad, de las consideraciones tomadas en cuenta por la responsable en su ejercicio de individualizar la sanción correspondiente, tanto en la resolución revocada como en la que ahora se impugna, ... omitiendo valorar dichos elementos en su conjunto, lo que dio como resultado que las consecuencias jurídicas de ambos actos fueran idénticas.*

*Entonces, resulta manifiesto el desacato en que incurrió el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en atención a que, en el ejercicio de graduación de las multas omitió exponer con claridad, de acuerdo a las particularidades de las conductas, por qué consideró que los porcentajes elegidos eran idóneos para sobrepasar el extremo mínimo de las sanciones.*

*Así mismo, fue indebido que condenara a los institutos políticos al pago de las mismas cantidades por concepto de multa, sin tomar en consideración los nuevos elementos, ya que, en la sentencia a la que debía dar cumplimiento, se determinó que el órgano administrativo infringió el principio de congruencia al existir contradicciones entre sí en la decisión, porque en la imposición dejaron de analizarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y la singularidad o pluralidad del acto, cuando en la calificación de la infracción sí se atendieron a tales elementos; mientras tanto, en el nuevo acto que mediante esta vía se impugna, únicamente describe nuevamente las referidas circunstancias tomadas en consideración para la acreditación de la falta, sin valorarlas a la luz de los elementos ya existentes y, sobre todo, sin clarificar cómo dichas circunstancias la llevaron a determinar el monto de la sanción impuesta.*

*De esas afirmaciones se desprende que para este órgano jurisdiccional no **existía una correspondencia entre la calificación de las infracciones y el monto de las sanciones impuestas a los partidos políticos ahora actores**, motivo por el que revocó en parte el acto, dejando firme la graduación y modalidad de la infracción, para el efecto de que ese órgano administrativo re-individualizara la sanción, partiendo del extremo mínimo previsto en las fracciones II y III, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado.*

*En ese sentido, **al no existir una valoración de los nuevos elementos que se debían tomar en cuenta para determinar el monto de la sanción, indiscutiblemente se infringe nuevamente el principio de congruencia**; pues aún cuando se manifestó que se analizaron las condiciones no tomadas en cuenta en el estudio primigenio, tal como se precisó en el fallo, del estudio realizado al nuevo ejercicio de re-individualización por parte de la responsable, se advierte que únicamente fueron añadidos los textos correspondientes a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como de la singularidad de la infracción, se insiste, **sin concatenarlo** con los demás elementos previamente valorados, lo que dio como consecuencia que la sanción resultara en idénticos términos a la previamente revocada.*

*Cabe precisar, que lo anterior no implica necesariamente, que el mandato de este Tribunal vaya en el sentido de que tenga que variar el monto de la sanción establecida, ya que la revocación primigenia obedeció a un estudio inadecuado por parte de la responsable, al no valorar todos y cada uno de los elementos a su alcance, además de no precisar el mecanismo utilizado para arribar al monto con que sancionó a los institutos políticos.*

*Entonces, un correcto análisis de los elementos constitutivos de la sanción, así como del mecanismo utilizado para llegar a la misma, podría dar como consecuencia que la sanción aplicable sea la misma que la atribuida en el fallo revocado, mas debe estar suficientemente fundado y motivado, así como esclarecido el método por el cual se impone cierta cantidad como sanción y no otra. En tanto que si fuesen mayores a las inicialmente establecidas, se incurriría en violación del principio non reformatio in peius, pues acorde con ese canon está prohibido a la autoridad modificarlas en perjuicio del accionante cuando acude en búsqueda de tutela judicial, máxime que en el fallo de esta Sala se vinculó a la responsable a acatarlo al momento de imponer las multas atinentes.*

*Por otra parte, de igual forma se contraponen los efectos de la sentencia dictada en el recursos de revisión SU-RR-006/2012 y acumulados, al contrastarse con el acto realizado por el órgano sancionador, pues apartándose de lo decidido por esta autoridad jurisdiccional determina el monto de las multas sin exponer las razones en que se basó para concluir que entre el SU-RR-014/2014 y acumulados extremo mínimo y máximo el porcentaje elegido era acorde a las circunstancias, la gravedad de las infracciones y cumplía con los fines propios de las penas.*

*En consecuencia, al resultar fundados los agravios enderezados por los accionantes para demostrar la falta de acatamiento por parte de la responsable a lo ordenado por esta Sala al resolver el expediente SU-RR-006/2012, lo procedente es revocar el fallo impugnado, con lo que resulta innecesario analizar los agravios esgrimidos por cada uno de los promoventes relativos a los vicios propios de la resolución impugnada.”*

Asimismo, en el considerando sexto de dicha sentencia se resolvió:

“...

**SEXO.** Efectos. Se revoca el fallo impugnada, para el efecto de que la responsable:

1. Dicte un nuevo fallo, en el que deje **intocado** lo relativo a las irregularidades de forma, así como la acreditación de la falta y la calificación de la infracción de las irregularidades de fondo.
2. Realice un nuevo ejercicio de re-individualización de la sanción, únicamente de las irregularidades de fondo analizadas en este fallo para cada uno de los institutos políticos accionantes.
3. El ejercicio de re-individualización de las sanciones, deberá hacerlo de conformidad con lo establecido en el artículo “100, del Reglamento para los Procedimientos Administrativos Sancionadores Electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas”.
4. En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 98 del referido reglamento, la sanción que en su caso se imponga, deberá ser una de las contenidas en el artículo” 276, apartado 1, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas”.
5. Así mismo, deberá especificar con claridad, fundada y motivadamente, el razonamiento por el cual se llega a la sanción que en su caso se imponga.

...”

De lo anterior se tiene que el órgano jurisdiccional electoral, al resolver el recurso de revisión, revocó la resolución impugnada y determinó que en el nuevo ejercicio de la individualización de la sanción, la autoridad administrativa electoral debería:

- Dejar firme la **acreditación de la falta y la calificación de la infracción** de las irregularidades de fondo materia de impugnación.
- Realizar de nueva cuenta el ejercicio de la re-individualización de la sanción, de conformidad con lo establecido en el **artículo 100 del Reglamento para los Procedimientos Administrativos Sancionadores Electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas**.
- Imponer la sanción respectiva, de conformidad con el catálogo de sanciones establecido en el **artículo 276, apartado 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas**.
- Especificar con claridad, fundada y motivada el razonamiento por el cual se llegue a la sanción que en su caso se imponga.

**Tercero. Del marco jurídico para la individualización de la sanción.** El órgano jurisdiccional electoral, ordenó a este Consejo General del Instituto Electoral del Estado, que en el ejercicio de la re-individualización, tomara en consideración lo previsto en el **artículo 100 del Reglamento para los Procedimientos Administrativos Sancionadores Electorales**; y que la sanción que en su caso se impusiera, se realizara de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 276, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas**. Por lo que, es necesario precisar lo siguiente:

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicada el seis de octubre de dos mil doce, establece:

*“Artículo 276*

*1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:*



*I. Respetto de los partidos políticos:*

- a) *Con amonestación pública;*
- b) *Con multa de hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, según la gravedad de la falta;*
- c) *Con hasta un tanto del monto ejercido en exceso, en los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de precampaña o campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta dos tantos;*
- d) *Con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público para actividades ordinarias que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, dependiendo de la gravedad de la falta;*
- e) *Con multa de hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, por la violación a lo dispuesto en la Constitución, respecto de la prohibición de realizar expresiones que denigren a las instituciones, partidos o calumnien a las personas;*
- f) *Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en términos de lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y*
- g) *Cancelación del registro si se trata de partidos políticos estatales, o la supresión total hasta por tres años del financiamiento público para actividades ordinarias si se trata de partidos políticos nacionales acreditados en el Consejo General, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.*

...”

Por su parte, la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve, 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 período 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 período 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.*

...”

De la normatividad electoral de mérito, se desprende que en el ejercicio fiscal dos mil nueve, el catálogo sancionador se encontraba previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y no en la **Ley Electoral del Estado de Zacatecas**, y establecía que los partidos políticos al infringir la norma electoral, podrían ser sancionados entre otras, con una multa de **cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado**.

Por su parte, el artículo 276, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, vigente a partir del siete de octubre de dos mil doce, contempla el catálogo sancionador y de igual manera prevé que los partidos políticos al infringir la norma electoral, podrían ser sancionados entre otras, con una multa de **hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado**, según la gravedad de la falta.

En ese tenor, el procedimiento de revisión de los informes financieros de ingresos y gastos correspondientes **al ejercicio fiscal de dos mil nueve**, se llevó a cabo conforme a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y a la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, publicadas el cuatro de octubre del año dos mil tres, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado; y en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, aprobado por este Consejo General, el seis de octubre del año dos mil seis.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, con relación al

segundo transitorio del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; los cuales señalan que los asuntos cuyo trámite se hubiere iniciado con anterioridad al inicio de la vigencia de las reformas a la Ley Electoral y a la Ley Orgánica, **deberían concluirse** de conformidad con el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Por tanto, este Consejo General al momento de imponer la sanción que corresponda, respecto de cada una de las infracciones de fondo materia de inconformidad, de los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, aplicará el catálogo previsto por el artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en dos mil nueve y no en lo dispuesto en el artículo 276, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas vigente en dos mil trece; en razón de que las conductas atribuidas corresponden a las infracciones detectadas con motivo de la revisión de los informes financieros sobre el origen, monto y destino de los recursos para las actividades ordinarias del **ejercicio fiscal dos mil nueve**; aunado a que las sanciones previstas en dicho artículo, **son más benéficas que las señaladas** en la norma vigente.

Lo anterior se robustece, con el criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, en el sentido de que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, y que cuando determinada ley sea más benéfica se

---

<sup>1</sup> "RETROACTIVIDAD. LA APLICACIÓN DE LA LEY MÁS FAVORABLE AL INculpADO O SENTENCIADO, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 10 DEL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, RIGE SOLAMENTE PARA SITUACIONES FUTURAS." y "RETROACTIVIDAD. LA APLICACIÓN DE LA LEY MÁS FAVORABLE AL SENTENCIADO QUE PROMUEVA UN INCIDENTE DE TRASLACIÓN DEL TIPO CUANDO LA SENTENCIA HA CAUSADO EJECUTORIA Y EL PROCESO SE ENCUENTRA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN, CORRESPONDE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL Y NO AL JUEZ DE LA CAUSA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

invocará su aplicación, sin pasar por alto que las leyes **son aplicables en un determinado tiempo y espacio**, así como que cada hecho delictivo se rige por la ley vigente en la época en que se cometió; de igual forma, cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley aplicable al caso concreto, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculpado o sentenciado; circunstancias que deben ser analizadas de oficio por la autoridad jurisdiccional o administrativa correspondiente.

**Cuarto. Del método para la re-individualización de la sanción.** En estricto cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, este órgano máximo de dirección procede a re-individualizar las sanciones respecto de las irregularidades de fondo que fueron revocadas por el órgano jurisdiccional estatal, correspondientes a las faltas acreditadas e imputadas a los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; al tomar en consideración que quedó firme la acreditación de las infracciones y la calificación de las faltas; y posteriormente, para la graduación de las sanciones a imponer, se partirá del extremo mínimo que contempla el artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el dos mil nueve; con apoyo de los criterios sostenidos en las Tesis de Jurisprudencia cuyos rubros y textos indican:

**“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.”

**“INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PENAS. DEBE SER EL RESULTADO Y CONCLUSIÓN RACIONAL DERIVADA DEL EXAMEN DE LA PERSONA DEL DELINCUENTE, Y DE LAS PARTICULARIDADES RELEVANTES DEL HECHO Y DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO, ESPECIFICANDO EN CADA CASO LAS RAZONES POR LAS QUE INFLUYEN EN EL ÁNIMO DEL JUZGADOR, PARA ADECUARLO EN CIERTO PUNTO ENTRE EL MÍNIMO Y EL MÁXIMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).** Dentro de los límites mínimo y máximo que la ley establece en cada supuesto con relación a las penas, conforme al artículo 56 del Código Penal del Estado de Sonora, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil cinco, el juzgador debe apreciar en cada caso sometido a su consideración, las condiciones personales del delincuente, su mayor o menor peligrosidad, los móviles del delito, las atenuantes y agravantes, y todas las demás circunstancias exteriores de ejecución, así como el comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido, además de tomar en cuenta las circunstancias particularmente relevantes que concurren, de las especificadas en el artículo 57 del citado código y vigencia, moviéndose de un límite a otro conforme a su prudente arbitrio y de acuerdo con las circunstancias de ejecución del delito, gravedad del hecho y peculiaridades del acusado o del ofendido, para obtener el grado de peligrosidad del justiciable y en forma acorde y congruente con éste imponer las penas respectivas, cuidando en todo caso que éstas no sean el resultado de un simple análisis de las circunstancias en que el delito se ejecuta y de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena tener en cuenta, o de las características ostensibles del

*condenado, sino que deben ser resultado y conclusión racional derivada del examen de la persona del delincuente en los diversos aspectos legalmente señalados, atendiendo además a las particularidades del hecho y de la víctima u ofendido que resultan relevantes, especificando en cada caso las razones por las que influyen en su ánimo, para adecuarlo en cierto punto entre el mínimo y el máximo, a fin de determinar, en forma pormenorizada, lógica y congruente con las circunstancias del caso, el incremento de la pena, ya que debe partir de que todo inculpado es mínimamente culpable, de acuerdo con el principio de in dubio pro reo, que obliga a todo juzgador a estar a lo más favorable para el inculpado, procesado o acusado, de tal manera que, a partir del parámetro inferior de las penas, procederá a elevarlo de acuerdo con las pruebas que existan en el proceso, relacionadas en este caso sólo con las circunstancias penalmente relevantes para determinar la temibilidad del sujeto y fijar las penas que le serán impuestas, pues si bien es cierto que el juzgador no está obligado a imponer la pena mínima (pues de ser así desaparecería el arbitrio judicial), no menos lo es que esa facultad de determinación que concede la ley no es absoluta, irrestricta ni arbitraria, sino que, por el contrario, debe ser prudente, discrecional y razonable.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 324/2004. 13 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Enedino Sánchez Zepeda.*

*Amparo directo 129/2006. 26 de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Hugo Reyes Rodríguez.”*

**Quinto: Del Partido Acción Nacional.** En el acto impugnado se ordenó de nueva cuenta realizar el ejercicio de la individualización de la sanción, respecto de la irregularidad materia de inconformidad, identificada con el inciso a), consistente en la omisión de comprobar o recuperar cuentas por cobrar, por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve.

Señalado lo anterior, se procede a individualizar la sanción, en los términos siguientes:

**De la irregularidad a)** El Partido Acción Nacional no recuperó cuentas por cobrar por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil nueve.

## I. Individualización de la sanción

En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los elementos a saber:

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

### a) De la calificación de la falta

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido Acción Nacional, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio

fiscal de dos mil nueve; constituye una falta de fondo y de resultado, toda vez que existió una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

- 2) Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio.
- 3) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.
- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se



amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal siguiente —ejercicio fiscal 2010—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que el partido político tenía total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.

- 5) La conducta infractora, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.
- 6) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.
- 7) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

Por lo tanto, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido Acción Nacional.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>2</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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 ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido Acción Nacional, de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, vulneró sustancialmente los principios tutelados por las normas infringidas, consistentes en: a) Garantizar el

<sup>2</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.

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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En ese tenor, la falta cometida por dicho instituto político es sustantiva o de fondo y el resultado lesivo es significativo, en la medida de que al ser omiso en proporcionar la documentación en la que se constatará la recuperación de los saldos positivos registrados en cuentas por cobrar, generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que hubiese cumplido con la totalidad de las obligaciones a que estuvo sujeto.

Además, esta autoridad electoral administrativa estima que en la presente irregularidad, existió un beneficio económico en su favor, que corresponde a la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas.

**c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

**“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.”

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto a que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar que en caso de que la sanción que corresponda al Partido Acción Nacional por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las

actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$14'721,847.81 (catorce millones setecientos veintiún mil ochocientos cuarenta y siete pesos 81/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido Acción Nacional está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## II. Imposición de la sanción

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido Acción Nacional, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010;<sup>3</sup> se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, —atenuantes—, son:

<sup>3</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

- 1) No presentó una conducta reiterada.
- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido Acción Nacional, cometió una sola irregularidad que se traduce en la transgresión de los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas, como lo son el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor —**agravantes**—, son:

- 1) La conducta del Partido Acción Nacional, es de **fondo y de resultado**, puesto que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), en el ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que generó un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

- 2) La conducta se calificó como **grave**, en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.
- 3) La conducta se ubica en la **gravedad especial**, puesto que lleva a acreditar como presunción *iusuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó el Partido Acción Nacional para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido político omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N.).
- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior —ejercicio fiscal dos mil diez—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que tenían total facilidad para ajustar su conducta



a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.

- 5) El Partido Acción Nacional al abstenerse de presentar documentación para acreditar la recuperación o comprobación de los saldos registrados en cuentas por cobrar, por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera certeza sobre el destino de los mismos y que su aplicación fuera para fines partidistas, por lo que esta autoridad administrativa electoral estima que existió un beneficio económico indebido por dicha cantidad.
- 6) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.
- 7) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

- 8) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

*4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.*

*5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;
- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o

- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo—; y sí la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad; de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación<sup>4</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, consistente en la omisión de comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), en el ejercicio fiscal dos mil nueve, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —el ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

**“Artículo 72**

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, 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.*

*...”*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral, así como a las reglas relativas a la comprobación de sus recursos y entrega de información sobre el destino y aplicación de los mismos; de ahí que, dicha infracción puede ser sancionada con

---

<sup>4</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

**“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.*

...”

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>5</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

<sup>5</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción idónea es la señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas, durante el ejercicio fiscal dos nueve, al no comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N); **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, previstos por los artículos 47, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y 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; **c)** Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados; **d)** Existió un beneficio económico en su favor, por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para



acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; **e)** La omisión de recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar durante el citado ejercicio fiscal, generó un daño lesivo significativo, toda vez que impidió que la autoridad fiscalizadora, tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que haya cumplido con la totalidad de sus obligaciones; **f)** La conducta de mérito fue calificada como grave especial, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **h)** El Partido Acción Nacional cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$14'721,847.81 (catorce millones setecientos veintiún mil ochocientos cuarenta y siete pesos 81/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de

dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido Acción Nacional, con una **multa de cincuenta a cinco mil** cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo en lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

***“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.** No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido Acción Nacional, no fue reiterada, no es reincidente, existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas como lo son el garantizar el uso debido de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, hechos con los que se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos asignados a dicho partido político, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados en el ejercicio fiscal dos mil nueve, esto es así, en razón de que el importe registrado en cuentas por cobrar por la cantidad de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; lo que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como de su empleo y aplicación, generando con ello, un daño lesivo

significativo, que se tradujo en un beneficio económico en su favor, por la cantidad indicada. Asimismo, la infracción se consideró trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.

De igual forma, el Partido Acción Nacional con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar dentro del mismo ejercicio fiscal; ya que son normas de interés público y de observancia general, que no se encontraban sujetas a su voluntad, sino que por el contrario, debieron ser acatadas puntualmente en la forma prevista en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; aunado a que, los institutos políticos por su propia naturaleza como entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Asimismo, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el partido político no recuperó cuentas por cobrar por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, tal y como quedó acreditado, existe la presunción *juris tantum* del uso

indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, en razón a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su destino, así como del empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio; lo que se tradujo, en que obtuvo un beneficio económico indebido a su favor por dicha cantidad.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004, cuyo rubro indica: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, en atención a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas este órgano superior de dirección, en ejercicio de su facultad de arbitrio, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II del de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, **vigente en dos mil nueve**, es procedente que al Partido Acción Nacional, por la omisión de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$588,916.76 (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, lo que se tradujo

en un beneficio económico en su favor por dicha cantidad, sea sancionado con una multa equivalente a **4,534.49** (cuatro mil quinientas treinta y cuatro punto cuarenta y nueve) días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio **fiscal de dos mil nueve**, a razón de \$51.95 (cincuenta y un pesos 95/100 M.N.) que asciende a la cantidad de **\$235,566.70** (doscientos treinta y cinco mil quinientos sesenta y seis pesos 70/100 M.N.).

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad por parte del Partido Acción Nacional, en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza como entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba que debía recuperar las cuentas por cobrar, actividad que no se encontraba sujeta a su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

De ahí que, dicho instituto político contravino disposiciones reglamentarias que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general; por ende, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir, aunado a que la conducta se calificó como grave especial.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”, puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá, durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$14'721,847.81 (catorce millones setecientos veintiún mil ochocientos cuarenta y siete pesos 81/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del 1.60011%, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley

Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

**Sexto: Del Partido de la Revolución Democrática.** En el acto impugnado se ordenó realizar de nueva cuenta la individualización de las irregularidades materia de inconformidad, identificadas con los incisos d) e i), consistentes en: **d)** La omisión de comprobar o recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve; e **i)** La omisión de destinar el total del 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación. Toda vez que únicamente acreditó haber destinado para esos fines, el 0.45% del porcentaje de mérito que le correspondía.

Por lo que, se procede a realizar la individualización de la sanción, respecto de dichas irregularidades, en los términos siguientes:

**De la irregularidad d)** El **Partido de la Revolución Democrática** no recuperó cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve.

#### **I. Individualización de la sanción**



En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los elementos a saber:

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

#### a) De la calificación de la falta

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido de la Revolución Democrática, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político, de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso **del ejercicio fiscal**

**de dos mil nueve;** constituye una falta de fondo y de resultado, toda vez que existió una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

- 2) Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio.
- 3) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación; o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.
- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas

disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal siguiente —ejercicio fiscal dos mil diez—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que el partido político tenía total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.

- 5) La conducta infractora, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.
- 6) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.
- 7) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

Dicho lo anterior, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido de la Revolución Democrática.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>6</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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.

<sup>6</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.

En ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido de la Revolución Democrática, de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, vulneró sustancialmente los principios tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En ese tenor, la falta cometida por dicho instituto político es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, en la medida de que al ser omiso en proporcionar la documentación en la que se constatará la recuperación de los saldos positivos registrados en cuentas por cobrar, generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que hubiese cumplido con la totalidad de las obligaciones a que estuvo sujeto.

Además, esta autoridad electoral administrativa estima que en la presente irregularidad, existió un beneficio económico en su favor, que corresponde a la cantidad de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas.

- c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

***“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.”***

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto a que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar que en caso de que la sanción que corresponda al Partido de la Revolución Democrática por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido de la Revolución Democrática está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## **II. Imposición de la sanción**

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido de la Revolución Democrática, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la

sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010<sup>7</sup>; se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, **—atenuantes—**, son:

- 1) No presentó una conducta reiterada.
- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido de la Revolución Democrática, cometió una sólo irregularidad que se traduce en la transgresión de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas, como lo son el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

<sup>7</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."



De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan —**agravantes**— la responsabilidad del infractor, son:

- 1) La conducta del Partido de la Revolución Democrática, es de **fondo y de resultado**, puesto que omitió comprobar o recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, lo que generó un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
  
- 2) La conducta se calificó como **grave**, en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.

- 3) La conducta se ubica en la **gravedad especial**, puesto que lleva a acreditar como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó el Partido de la Revolución Democrática para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido político omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve.
  
- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior —ejercicio fiscal dos mil diez—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que tenían total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.

- 5) El Partido de la Revolución Democrática, al abstenerse de presentar documentación para acreditar la recuperación o comprobación de los saldos registrados en cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, generó el desconocimiento sobre el destino de los mismos y que su aplicación fuera para fines partidistas, por lo que esta autoridad administrativa electoral estima que existió un beneficio económico indebido por dicha cantidad.
- 6) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.
- 7) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza como

entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

- 8) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve; el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72 numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

*4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.*

*5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;

- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o
- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo—; y sí la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado o existir un determinado

monto económico involucrado en la irregularidad; de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, al establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en la omisión de comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

***“Artículo 72***

---

<sup>8</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

*1 Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, 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.*

*...*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral, así como a las reglas relativas a la comprobación de sus recursos y entrega de información sobre el destino y aplicación de los mismos; de ahí que, dicha infracción puede ser sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

***“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.*

*...*

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que



la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>9</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido de la Revolución Democrática, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, es la idónea, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas, durante el ejercicio fiscal dos nueve, al no comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil

<sup>9</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

nueve; **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, previstos por los artículos 47, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado y 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; **c)** Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados; **d)** Existió un beneficio económico en su favor, por la cantidad de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; **e)** La omisión de recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar durante el citado ejercicio fiscal, generó un daño lesivo significativo, toda vez que impidió que la autoridad fiscalizadora, tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que haya cumplido con la totalidad de sus obligaciones; **f)** La conducta de mérito fue calificada como grave especial, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **h)** El Partido de la Revolución Democrática cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos

mil trece, la cantidad \$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido de la Revolución Democrática, con una **multa de cincuenta a cinco mil** cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72 numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

***“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.*** *No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal*

*prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática, no fue reiterada, no es reincidente, existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la

responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, como lo son el garantizar el uso debido de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, hechos con los que se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos asignados a dicho partido político, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados en el ejercicio fiscal dos mil nueve, esto es así, en razón de que el importe registrado en cuentas por cobrar por la cantidad de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; lo que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como de su empleo y aplicación, generando con ello, un daño lesivo significativo, que se tradujo en un beneficio económico en su favor, por la cantidad indicada. Asimismo, la infracción se consideró trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.

De igual forma, el Partido de la Revolución Democrática con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar dentro del mismo ejercicio fiscal; ya que son normas de interés público y de observancia general, que no se encontraban sujetas a su voluntad, sino que

por el contrario debieron ser acatadas puntualmente en la forma prevista en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; aunado a que, los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Por otra parte, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el partido político no recuperó cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, tal y como quedó acreditado, existe la presunción *iuris tantum* del uso indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su destino, así como de su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio; lo que se tradujo en un beneficio económico indebido a su favor por dicha cantidad.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil

ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004 “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, atendiendo a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas este órgano superior de dirección en ejercicio de su facultad de arbitrio, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, vigente en dos mil nueve, es procedente que al Partido de la Revolución Democrática, por la omisión de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, lo que se tradujo en un beneficio económico en su favor por dichas cantidades, sea sancionado con la **reducción del 14.5661% mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde**, hasta completar la cantidad de **\$601,849.02** (seiscientos un mil ochocientos cuarenta y nueve pesos 02/100 M.N.).

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad por parte del Partido de la Revolución

Democrática, en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza como entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$1'483,499.79 (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de \$21,122.75 (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, actividad que no se encentra sujeta a su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

De ahí que, dicho instituto político contravino disposiciones reglamentarias que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general; por ende, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir, aunado a que la conducta se calificó como grave especial.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”, puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá, durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del **3.64153%**, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

De la irregularidad i) **El Partido de la Revolución Democrática** no destinó el total del 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación. Toda vez que únicamente acreditó haber destinado para esos fines, el 0.45% del porcentaje de mérito que le correspondía.

### I. Individualización de la sanción

En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y, la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los siguientes elementos:

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

**a) De la calificación de la falta**

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido de la Revolución Democrática, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político, consistente en no destinar el total del 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación; constituye una falta de fondo y de resultado, toda vez que existió una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, como lo es, garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas. Lo anterior es así, en razón de que únicamente destinó por este concepto, la cantidad de \$65,094.32 (sesenta y cinco mil noventa y cuatro pesos 32/100 M.N.), omitiendo destinar la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.).
- 2) Con la conducta omisa del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no fueron aplicados para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre de su empleo y aplicación; esto es así, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que dicho importe hubiera sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos.
- 3) La infracción de no destinar por lo menos, el porcentaje determinado por la normatividad electoral, para el desarrollo de sus centros de formación

política, fundaciones o institutos de investigación, vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, lo que dio como resultado que la falta sea trascendente; toda vez que una de las encomiendas establecidas constitucionalmente para los partidos políticos, radica en promover la participación del pueblo en la vida democrática, de tal forma, que la obligación de destinar un mínimo porcentaje del financiamiento público ordinario, para la conformación de una cultura política, con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana; se constituye como una garantía para asegurar que los institutos políticos como entidades de interés público, cumplan con los fines que tienen encomendados a través del desarrollo permanente de actividades específicas.

- 4) El partido político desatendió el mandato legal que establece con claridad que los partidos políticos se encuentran constreñidos a destinar en cada ejercicio fiscal, **al menos el 2%** del financiamiento público ordinario que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros; en ese sentido, es indudable que el Partido de la Revolución Democrática tenía total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía dicha disposición legal; sin embargo, con la omisión incurrida quedó de manifiesto la falta de previsión adoptada para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.
- 5) El partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno

conocimiento de la obligación contemplada en las normas transgredidas, ya que son de interés público y de observancia general; aunado a que los partidos políticos tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, de ahí que, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. Por tanto, la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática, se tradujo en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en los términos en que se encuentra prevista.

- 6) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.
  
- 7) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

Dicho lo anterior, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido de la Revolución Democrática.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las

circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>10</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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 ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en no destinar el total del 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, vulneró sustancialmente los principios tutelados por las normas infringidas, como lo es, garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas. Lo anterior es así, en razón de que únicamente destinó por este concepto, la cantidad de \$65,094.32 (sesenta y cinco mil noventa y cuatro pesos 32/100 M.N.), omitiendo destinar la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.).

<sup>10</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.

En ese tenor, la falta cometida por dicho instituto político es sustantiva o de fondo y el resultado lesivo es significativo, toda vez que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certeza respecto del destino de los recursos que no aplicó para la conformación de una cultura política, por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.) e hizo imposible verificar que el importe de mérito, hubiera sido empleado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, lo que se traduce en el incumplimiento de una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como es promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas.

Además, esta autoridad electoral administrativa estima que en razón de que la conducta infractora se tradujo en la omisión de destinar al menos, la cantidad equivalente al porcentaje establecido en la normatividad electoral, para la generación y fortalecimiento de la participación del pueblo en la vida democrática; existió un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), importe que corresponde al porcentaje que el partido político omitió aplicar para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación.

**c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

***“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.”***

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.



En ese tenor, resulta necesario precisar que en caso de que la sanción que corresponda al Partido de la Revolución Democrática por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido de la Revolución Democrática está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## II. Imposición de la sanción

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido de la Revolución Democrática, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010;<sup>11</sup> se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

<sup>11</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, **—atenuantes—**, son:

1. No presentó una conducta reiterada.
2. No es reincidente.
3. No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
4. En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido de la Revolución Democrática, cometió una sola irregularidad que se traduce en la vulneración de los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor **—agravantes—**, son:

- 1) La conducta del Partido de la Revolución Democrática es de **fondo y de resultado**, puesto que omitió destinar el total del 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, lo que generó un daño real y directo a los bienes jurídicos

tutelados por las normas infringidas, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas. Lo anterior es así, en razón de que únicamente destinó por este concepto, la cantidad de \$65,094.32 (sesenta y cinco mil noventa y cuatro pesos 32/100 M.N.), omitiendo destinar la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.).

- 2) La conducta se calificó como **grave**, en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.
- 3) La conducta se ubica en la gravedad **especial**, pues resulta claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que en la medida que este instituto político omitió destinar el **porcentaje mínimo** marcado en la normatividad electoral, para la conformación de una cultura política a través del desarrollo de sus centros de formación, fundaciones o institutos de investigación que promuevan una cultura de equidad entre los géneros; vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, lo que dio como resultado que la falta sea trascendente, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente.

- 4) Con la conducta omisa del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no fueron aplicados para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintinueve mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, de ahí, que esta autoridad administrativa electoral estima, que existió un beneficio económico indebido en su favor por dicha cantidad.
  
- 5) El partido político desatendió el mandato legal que establece con claridad que los partidos políticos se encuentran constreñidos a destinar en cada ejercicio fiscal, **al menos el 2%** del financiamiento público ordinario que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros; en ese sentido, es indudable que el Partido de la Revolución Democrática tenía total facilidad para ajustar su conducta a la pauta que le imponía dicha disposición legal; sin embargo, con la omisión incurrida quedó de manifiesto la falta de previsión adoptada para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.
  
- 6) El partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación contemplada en las normas transgredidas, ya que son de interés público y de observancia general; aunado a que los

partidos políticos tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, de ahí, que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática, se tradujo en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encontraba sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en la forma en que se encuentra prevista.

- 7) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72 numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

*4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.*

*5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente en el Estado;**

- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o
- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo—; y sí la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado

monto económico involucrado en la irregularidad; de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido de la Revolución Democrática consistente en no destinar el total del 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72 numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

***“Artículo 72***

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados*

<sup>12</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.



*por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y Reglamentos que rigen la materia.*

*...*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral; de ahí que dicha infracción puede ser sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

***“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.*

*...*

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una

amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>13</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la Revolución Democrática, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, es la idónea, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas durante el ejercicio fiscal dos nueve, al no destinar el total del 2% del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación; **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, previstos por los artículos 47, numeral 1, fracción X y 58, numeral 1, fracción X de la Ley Electoral del Estado de

---

<sup>13</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

Zacatecas en relación con lo dispuesto en el artículo 26, numeral 1, fracción IV del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; **c)** Con la conducta infractora del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no aplicó para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos; **d)** Existió un beneficio económico en su favor, por la cantidad de mérito, en razón de que se acreditó que no fue destinada para la conformación de una cultura política, con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana; **e)** La infracción en que incurrió el partido político, generó un daño lesivo significativo, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas; **f)** La conducta de mérito fue calificada como grave especial, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **h)** El Partido de la Revolución Democrática, cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de

\$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido de la Revolución Democrática, con una **multa de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

***“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.*** *No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la*

*consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática, no fue reiterada, no es reincidente, existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta

administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; lo que generó el desconocimiento del destino de los recursos públicos que no fueron aplicados por este partido político, para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), esto es así, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto del empleo y aplicación de dicho importe, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, razón por la cual se estima que existió un beneficio indebido a favor del partido político infractor, por esa cantidad.

Asimismo es importante destacar, que la infracción en que incurrió el partido político, generó un daño lesivo significativo, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como lo es, promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas, que fortalezca una cultura política de participación ciudadana.

De igual forma, la conducta desplegada por el partido político vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, por lo que la falta se consideró trascendente, pues resulta claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática, de ahí que, al omitir destinar el **porcentaje mínimo** marcado en la normatividad electoral, para la conformación de una cultura política incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como es la generación y fortalecimiento de la participación del pueblo en la vida democrática.

Además, el partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación contemplada en las normas infringidas, lo que se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encontraba sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en la forma en que se encuentra prevista.

Por otra parte, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el partido político no destinó el total del 2% del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, dicha omisión se tradujo en un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), importe que corresponde al porcentaje que dicho instituto político no destinó para actividades específicas, tal y como quedó acreditado.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004, cuyo rubro indica: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, en atención a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la

cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas este órgano superior de dirección, en ejercicio de su facultad de arbitrio, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II del de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, **vigente en dos mil nueve**, es procedente que al Partido de la Revolución Democrática, por la omisión de no destinar el total del 2% del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, la cual se tradujo en un beneficio económico en su favor por la cantidad de \$221,283.51 (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.), sea sancionado con una multa equivalente a **965.88** (novecientos sesenta y cinco punto ochenta y ocho), días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, a razón de \$51.95 (cincuenta y un pesos 95/100 M.N.) que asciende a la cantidad de **\$50,177. 20** (cincuenta mil ciento setenta y siete pesos 20/100 M.N.),

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad, por parte del Partido de la Revolución Democrática en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza de entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba destinar el total del 2% del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, actividad que no se encontraba sujeta a



su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

De ahí que, dicho instituto político contravino disposiciones legales y reglamentarias que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general; por ende, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir, aunado a que la conducta se calificó como grave especial.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”, puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$16'527,347.26 (dieciséis millones quinientos veintisiete mil trescientos cuarenta y siete pesos 26/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del 0.30360%, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

**Séptimo: Del Partido del Trabajo.** En el acto impugnado se ordenó realizar de nueva cuenta la individualización de las sanciones, respecto de las irregularidades materia de inconformidad, identificadas con los incisos **d)**, **g)**, **h)** y **k)**, que se hacen consistir en: **d)** Omisión de presentar inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve; **g)** Omisión de recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36, durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve; **h)** Omisión de presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones realizadas en el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por un monto total de \$3'464,336.99; y **k)** Omisión de informar las erogaciones

realizadas por concepto de actividades específicas, cuando le correspondía destinar por ese concepto la cantidad de \$179,529.72.

Señalado lo anterior, se procede a individualizar la sanción de cada irregularidad, en los términos siguientes:

<sup>A</sup> **De la irregularidad d)** El **Partido del Trabajo** omitió presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

#### I. Individualización de la sanción

En este apartado una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los siguientes elementos:

- La calificación de la falta o faltas cometidas;
- La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;

- La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia), y
- Las condiciones socioeconómicas del infractor.

#### a) De la calificación de la falta

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido del Trabajo, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político, consistente en no presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, constituye una falta de **fondo y de resultado**, toda vez que implicó una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, como lo son garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos.

Aunado, a que la autoridad fiscalizadora advirtió **una considerable disminución en el activo fijo del Partido del Trabajo**, y no contó con la documentación soporte que justificara dicha situación.

- 2) El partido político desatendió un mandato legal que tiene como fin transparentar el manejo de los recursos de los partidos políticos, lo que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certeza, en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban el activo fijo de ese instituto político y por tanto, que hubieran sido destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados; lo anterior es así, en razón de que se abstuvo de

presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, así como la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**.

- 3) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara trasgresión a dispositivos legales y reglamentarios que el Partido del Trabajo conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general, que imponen las obligaciones de: a) Entregar la documentación que la autoridad fiscalizadora le requiera respecto de sus ingresos y egresos en el marco de la revisión de los informes financieros; b) Llevar un registro contable de los bienes muebles e inmuebles que adquieran o reciban en donación y c) Presentar a la comisión fiscalizadora **un inventario** de los bienes muebles e inmuebles, en el que se señalaran entre otros datos: los saldos de las cuentas registradas en contabilidad, el valor de los bienes y los movimientos contemplados en el ejercicio fiscal que se reporte. Obligaciones que se encuentran previstas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, y que dicho partido político como entidad de interés público debió observar a cabalidad.

Bajo esa tesitura, es incuestionable que el Partido del Trabajo no sólo incumplió con la obligación de presentar el inventario de activo fijo con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve así como la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**; sino también, la de **atender un requerimiento imperativo de la autoridad administrativa electoral que resultaba de ineludible cumplimiento**, impidiendo que ésta cumpliera a cabalidad con su función

fiscalizadora y conociera de modo fehaciente el uso y destino que ese partido político le dio a los bienes que integraban su activo fijo, así como su correcto desempeño y utilización.

- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de las obligaciones contempladas en las normas transgredidas, toda vez que en términos de lo previsto en el artículo 47, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el ejercicio fiscal dos mil nueve**, tiene la obligación de sujetarse a las leyes y autoridades electorales en la entidad.

En ese orden de ideas, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-026/III/2006 aprobó el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que tiene por objeto establecer los criterios, reglas y lineamientos que deberán observar los partidos políticos y coaliciones para la presentación de sus informes financieros al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que den cuenta del origen, monto, uso, destino y aplicación del financiamiento que perciban por cualquier modalidad, ordenamiento que fue del conocimiento de la representación de ese instituto político ante el Consejo General y que se publicó en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado en el Suplemento número 80. Bajo estos términos, se advierte que el Partido del Trabajo tuvo pleno conocimiento sobre las obligaciones a las que estaba sujeto, como lo era presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**. Lo cual en la especie no aconteció.

En estos términos dicho instituto político en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la obligación que tenía de rendir cuentas con apego a los extremos legales y reglamentarios previstos.

- 5) La infracción a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la obligación de llevar a cabo un control de inventarios de su activo fijo e integrar un sistema de asignación de números para dicho inventario, que sirva como respaldo contable de la cuenta de activo fijo, así como presentarlo a la autoridad fiscalizadora cuando sea solicitado para su verificación; se considera trascendente, toda vez que se vincula directamente con los bienes jurídicos tutelados consistentes en la legalidad y certeza en la rendición de cuentas; lo cual cobra especial relevancia ya que dichos principios son fundamentales en el estado constitucional democrático de derecho, y cuya desatención trasciende en su menoscabo.
- 6) La conducta infractora en estudio constituye una transgresión a los principios de legalidad y certeza, en los términos siguientes:

Por cuanto hace al principio de legalidad, la omisión del partido político se tradujo en una clara transgresión a las disposiciones legales y reglamentarias, las cuales le imponían una determinada conducta de hacer, sin que existiera una excepción que le eximiera de dar observancia a tales preceptos legales.

Por su parte, la vulneración al principio de certeza, se actualiza desde el momento en que el partido político desatendió el requerimiento que le fue formulado, para que proporcionara la documentación que acreditara la existencia, identificación y localización de los bienes que integraban su

activo fijo, lo cual generó incertidumbre a la autoridad fiscalizadora sobre el destino que tuvieron dichos bienes

- 7) En concordancia con lo anterior, es dable sostener que la incertidumbre respecto de la existencia, identificación y localización de los bienes integrantes del activo fijo, y en su caso, de los fondos involucrados, conlleva una afectación al erario público, cuantificable en la misma proporción al importe de activo fijo, que no fue verificado por la autoridad fiscalizadora a efecto de garantizar su origen y destino.
- 8) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.
- 9) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta, que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a la autoridad electoral que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, ni con el inventario o lista de bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público en el periodo de referencia, en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del



patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto político. Razón por la cual interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su administración anterior, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

Dicho lo anterior, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido del Trabajo.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>14</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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

<sup>14</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.

las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido del Trabajo, vulneró sustancialmente los bienes jurídicos tutelados por las normas transgredidas, consistentes en garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos, esto es así, ya que al abstenerse de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, ocasionó el incumplimiento de disposiciones normativas que tienen como fin, transparentar el manejo de los recursos con que operan los partidos políticos; lo que en concepto de este órgano superior de dirección, impidió que hubiera certeza en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban el activo fijo de ese instituto político así como la utilización y destino que tuvieron.

Bajo esa tesitura, la conducta infractora en estudio es de fondo y el resultado lesivo es significativo, toda vez que el Partido del Trabajo no se apegó a las disposiciones legales y reglamentarias que garantizaban la plena vigencia de los principios de legalidad y certeza respecto de la existencia, uso y destino de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos.

Además, este órgano colegiado estima que en razón de que la conducta infractora, se tradujo en que no existe certidumbre respecto de la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban el activo fijo de ese instituto político en el ejercicio fiscal dos mil nueve, así como de la utilización y destino que tuvieron; existe un beneficio económico indebido a favor de ese partido político, que asciende a la cantidad de \$4'794,545.34 (cuatro

millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.), en razón de que dicho importe fue reportado por el Partido del Trabajo por concepto de activo fijo en el balance general que presentó a la autoridad fiscalizadora junto con su informe financiero anual del **ejercicio fiscal dos mil ocho**; y al treinta y uno **(31) de diciembre de dos mil nueve (2009)**, en el balance general presentado al referido órgano electoral, junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil nueve, mostró una disminución considerable, en la medida que sólo registró la cantidad de \$279,479.45 (doscientos setenta y nueve mil cuatrocientos setenta y nueve pesos 45/100 M.N.), omitiendo presentar la documentación soporte que justificara dicha situación.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta, que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a este órgano superior de dirección que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, ni con el inventario o lista de bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público en el periodo de referencia, en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto político. Razón por la cual interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su administración anterior, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

**c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

***“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.”***

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar, que en caso de que la sanción que corresponda al Partido del Trabajo por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido del Trabajo está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

#### **II. Imposición de la sanción**

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido del Trabajo, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al

expediente SUP-RAP-05/2010;<sup>15</sup> se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político **—atenuantes—**, son:

- 1) No presentó una conducta reiterada.
- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) El Partido del Trabajo a efecto de justificar el por qué no presentó el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve así como la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su considerable disminución hizo del conocimiento de la autoridad administrativa electoral la siguiente documentación: a) Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil nueve; b) Escrito sin número de oficio, del primero de marzo de dos mil diez; c) Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil diez; d)

<sup>15</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

Escrito sin número de oficio, del siete de abril de dos mil diez; e) Oficios identificados con los números CPNZ/14-2011 y CPNZ/22-2012, del veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, respectivamente, y f) Copia de la denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, interpuesta en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

De la citada documentación en esencia se desprende que el Partido del Trabajo manifiesta que su anterior dirigencia no había realizado la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese partido político, razón por la cual, no presentó el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, ni la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**.

Dichas circunstancias **constituyen un factor que atenúa la** responsabilidad del partido infractor, e inciden directamente en la medición cuantitativa de la pena; puesto que, le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, **más no constituyen una eximente de responsabilidad**, ya que en concepto de esta autoridad electoral, la infracción en que incurrió el referido instituto político, no opera como causa de inculpabilidad.

- 5) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad con la cual transgredió de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas, como lo son el garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y

uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor —**agravantes**—, son:

- 1) La infracción cometida por el Partido del Trabajo, es de **fondo y de resultado** puesto que omitió presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**, lo que generó una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, consistentes en garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos.
- 2) La conducta se calificó como **grave** en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.
- 3) La conducta se ubica en la **gravedad especial**, toda vez que el Partido del Trabajo no se apegó a las disposiciones legales y reglamentarias que garantizaban la plena vigencia de los principios de legalidad y certeza respecto de la existencia, uso y destino de los bienes integrantes de su



activo fijo; lo que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre, en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban el activo fijo de ese instituto político en el ejercicio fiscal dos mil nueve y que hayan sido utilizados y destinados a la consecución de las actividades y fines constitucionalmente encomendados.

- 4) El partido del Trabajo tuvo la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**. Bajo esos términos, el partido político tuvo pleno conocimiento de las obligaciones de mérito con anticipación a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, lo que se traduce en una clara transgresión a un mandato legal.

Bajo esa tesitura, es incuestionable que dicho instituto político no sólo incumplió con la obligación de presentar el inventario de activo fijo referido, así como la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**; sino también, la de **atender un requerimiento imperativo de la autoridad administrativa electoral que resultaba de ineludible cumplimiento**, impidiendo que ésta cumpliera a cabalidad con su función fiscalizadora y conociera de modo fehaciente el uso y destino que ese partido político le dio a los bienes que integraban su activo fijo y su correcto desempeño y utilización; con lo que se actualizó un supuesto que amerita una sanción.

- 5) La infracción a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la obligación de llevar a cabo un control de inventario y presentarlo a la autoridad fiscalizadora cuando sea solicitado para su verificación, se

consideró trascendente, toda vez que se vincula directamente con los bienes jurídicos tutelados consistentes en la legalidad y certeza en la rendición de cuentas; lo cual cobra especial relevancia, ya que dichos principios son fundamentales en el estado constitucional democrático de derecho, y cuya desatención trasciende en su menoscabo.

- 6) La conducta infractora en estudio constituye una transgresión a los principios de legalidad y certeza, en los términos siguientes:

Por cuanto hace al principio de legalidad, la omisión del partido político se tradujo en una clara transgresión a las disposiciones legales y reglamentarias, las cuales le imponían una determinada conducta de hacer, sin que existiera una excepción que le eximiera de dar observancia a tales preceptos legales.

Por su parte, la trasgresión al principio de certeza, se actualiza desde el momento en que el partido político desatendió el requerimiento que le fue formulado, para que proporcionara la documentación que acreditara la existencia, identificación y localización de los bienes que integraban su activo fijo, lo cual generó incertidumbre a la autoridad fiscalizadora sobre el destino que tuvieron dichos bienes.

- 7) En concordancia con lo anterior, es dable sostener que la incertidumbre respecto de la existencia, identificación y localización de los bienes integrantes del activo fijo, y en su caso, de los fondos involucrados, conlleva una afectación al erario público, cuantificable en la misma proporción al importe de activo fijo de este instituto político, que no fue verificado por la autoridad fiscalizadora a efecto de garantizar su origen y destino.

- 8) Este órgano colegiado estima, que en razón de que la conducta infractora en que incurrió el partido político, se tradujo en que no hay certidumbre en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban su activo fijo en el ejercicio fiscal dos mil nueve, así como la utilización y destino que tuvieron; existe un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$4'794,545.34 (Cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.), en razón de que dicho importe fue reportado por el Partido del Trabajo por concepto de activo fijo en el balance general que presentó a la autoridad fiscalizadora junto con su informe financiero anual del **ejercicio fiscal dos mil ocho**; y al treinta y uno **(31) de diciembre de dos mil nueve (2009)**, en el balance general presentado al referido órgano electoral, junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil nueve, mostró una disminución considerable que no fue justificada, como ya quedó acreditado.
- 9) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$4'794,545.34 (Cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72 numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.

5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;
- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o
- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico (como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo); y si la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la

sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad; de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer término, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido del Trabajo consistente en no presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su

---

<sup>16</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

**considerable disminución**, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72 numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —el ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

**“Artículo 72**

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, 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.*

*...*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral, así como a las reglas relativas a la comprobación de sus recursos y entrega de información sobre el destino y aplicación de los mismos; de ahí que, dicha infracción puede ser sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

**“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.*

...”

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>17</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

---

<sup>17</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.



En cambio, se considera que la sanción señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, es la idónea, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas durante el ejercicio fiscal dos nueve, al abstenerse de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**; **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, consistentes en garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos, previstos por los artículos 47 numeral 1, fracción XIV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 26, numeral 1, fracción II, 86 y 87 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; **c)** Con la conducta infractora del Partido del Trabajo se impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre, en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes que integraban el activo fijo de ese instituto político en el ejercicio fiscal dos mil nueve y que hayan sido utilizados y destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados; **d)** Existe un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$4'794,545.34 (cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.), en razón de que dicho importe fue reportado por el Partido del Trabajo por concepto de activo fijo en el balance general que presentó a la autoridad fiscalizadora junto con su informe financiero anual del **ejercicio fiscal dos mil ocho**; y al treinta y uno **(31) de diciembre de dos mil nueve (2009)**, en el balance general presentado al referido órgano electoral, junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil nueve, mostró una disminución considerable que no fue justificada; **e)** La omisión de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y

uno de diciembre de dos mil nueve, generó un daño lesivo significativo, toda vez que el instituto político infractor no se apegó a las disposiciones legales y reglamentarias que garantizaban la plena vigencia de los principios de legalidad y certeza respecto de la existencia, uso y destino de los bienes integrantes del activo fijo de dicho instituto político; **f)** La conducta de mérito fue calificada como **grave especial**, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que la infracción muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **g)** El Partido del Trabajo, cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido del Trabajo, con una **multa de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado,

en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

*“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN. No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido del Trabajo, no fue reiterada, no es reincidente, existió singularidad en la falta y culpa en el obrar al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que vulneró sustancialmente los bienes jurídicos tutelados por las normas transgredidas, como son garantizar la legalidad y certeza respecto de la existencia y uso correcto de los bienes integrantes del activo fijo de los partidos políticos, esto es así, ya que el Partido del Trabajo al abstenerse de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, ocasionó el incumplimiento de disposiciones normativas que tienen como fin, transparentar el manejo de los recursos con que operan los institutos políticos; impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre, en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los bienes, que integraban el activo fijo de ese instituto político en el ejercicio fiscal dos mil nueve, así como la utilización y destino que tuvieron.

Desde esa tesitura, la conducta infractora en estudio generó un daño lesivo significativo, en la medida que el Partido del Trabajo no se apegó a las disposiciones legales y reglamentarias que garantizaban la plena vigencia de los principios de legalidad y certidumbre respecto de la existencia, uso y destino de los bienes integrantes del activo fijo de dicho instituto político; lo que se tradujo en un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$4'794,545.34 (cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.), esto es así, en razón de que dicho importe fue reportado por el instituto político de mérito por concepto de activo fijo, en el balance general que presentó a la autoridad fiscalizadora junto con su informe financiero anual del **ejercicio fiscal dos mil ocho**; sin embargo al treinta y uno (**31**) **de diciembre de dos mil nueve (2009)**, en el balance general presentado al referido órgano electoral, junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil nueve, mostró una disminución considerable, en la medida que sólo registró la cantidad de \$279,479.45, omitiendo presentar la documentación soporte que justificara dicha situación.

Bajo esa tesitura, es incuestionable que dicho instituto político no sólo incumplió con la obligación de presentar el inventario de activo fijo referido, así como la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su **considerable disminución**; sino también, la de **atender un requerimiento imperativo de la autoridad administrativa electoral que resultaba de ineludible cumplimiento**, impidiendo que ésta cumpliera a cabalidad con su función fiscalizadora y conociera de modo fehaciente el uso y destino que ese partido político le dio a los bienes que integraban su activo fijo y su correcto desempeño y utilización; de ahí que la infracción se considere trascendente, toda vez que se vincula directamente con la transgresión a los principios de legalidad y certeza. Circunstancias que confluieron en la calificación de la falta como **grave especial**.

De igual forma, la conducta infractora del Partido del Trabajo se traduce en una clara transgresión a un mandato legal, toda vez que tuvo pleno conocimiento de la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, de conformidad con lo dispuesto en las normas transgredidas, lo que en la especie no aconteció. Bajo estos términos dicho instituto político en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la obligación que tenía de rendir cuentas con apego a los extremos legales y reglamentarios previstos.

Por otra parte, este órgano superior de dirección toma en consideración que ese partido político, el primero y tres de marzo de dos mil nueve, siete de abril de dos mil diez, veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, presentó diversa documentación, mediante la cual en esencia señaló que le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, ya que su anterior dirigencia, no efectuó la entrega-recepción del patrimonio, ni de la administración de los recursos públicos que en su momento recibió, registró, controló y administró; asimismo, informó que interpuso denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resultaran.

Por lo que, en concepto de este órgano superior de dirección, dichas circunstancias constituyen un factor que **atenúa** la responsabilidad del partido político, e incide directamente en la medición cuantitativa de la pena, **más no constituye** una **eximente de responsabilidad**, ya que la infracción en que incurrió **no opera como causa de inculpabilidad**; pues como quedó precisado el Partido del Trabajo en su calidad de entidad de interés público tiene pleno conocimiento sobre las obligaciones constitucionales y legales que le son

impuestas en materia de rendición de cuentas, entre las que se encuentran: informar sobre el origen y destino de sus recursos; entregar la documentación que le solicite la autoridad fiscalizadora respecto de sus ingresos y egresos, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios rectores de la función electoral.

Es preciso destacar que el Partido del Trabajo, al inicio del ejercicio fiscal dos mil nueve, contaba con un órgano interno estatal encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conformaban su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permitiera preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, que debía presentar ante la autoridad electoral; asimismo, tenía representación para recibir el financiamiento público que se le otorgó en enero y febrero de ese año. Por lo que, el citado instituto político en su calidad de garante, debe responder por los actos u omisiones de su anterior dirigencia, que constituyen infracción a la norma electoral.<sup>18</sup>

Por tanto, el Partido del Trabajo deberá responder por no atender los requerimientos realizados por la autoridad fiscalizadora, así como por la infracción a la normatividad electoral en materia de rendición de cuentas respecto del origen y destino de todos sus recursos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, pues como quedó indicado, con su conducta omisiva vulneró los bienes jurídicos

---

<sup>18</sup> Lo anterior tiene sustento jurídico en la tesis de Jurisprudencia número S3EL 034/2004, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, 1997-2005, páginas 754-756, cuyo rubro es: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES." En el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los partidos políticos son garantes, en cuanto tienen un deber especial de cuidado en velar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto al principio de legalidad, de tal manera, que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político—, que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido político.

Asimismo, sostuvo que los institutos políticos como garantes, responden de actos de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, pero que se encuentren relacionados con sus actividades, si tales actos inciden en el desempeño de sus funciones, así como en la consecución de sus fines; supuesto en el cual, también asume la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos.

tutelados que tales normas protegen; razón por la cual, el propio partido político incumplió su deber de vigilancia, sobre las personas que actuaron en su ámbito, y no condujo su actividad de garante al no implementar los actos idóneos, eficaces y pertinentes, o bien algún mecanismo preventivo oportuno, tendiente a garantizar que los anteriores responsables de la recepción, administración y aplicación del financiamiento y patrimonio del Partido del Trabajo en Zacatecas, llevaran a cabo la oportuna entrega-recepción del patrimonio del citado partido, así como de las cuentas y la documentación correspondiente, para así cumplir de manera oportuna con su obligación de informar y rendir cuentas sobre el origen uso y aplicación de sus recursos a esta autoridad electoral.

De igual importancia, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el Partido del Trabajo al abstenerse de presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre del dos mil nueve, y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre en cuanto a la existencia, identificación y localización de cada uno de los muebles que integraban su activo fijo del ejercicio fiscal dos mil nueve, así como la utilización y destino que tuvieron, dicha omisión se tradujo en un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$4,794,545.34 (siete millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M. N.).

Lo anterior es así, en razón de que dicho importe fue reportado por el instituto político de mérito por concepto de activo fijo, en el balance general que presentó a



la autoridad fiscalizadora junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal dos mil ocho; sin embargo, al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil nueve (2009), en el balance general presentado al referido órgano electoral, junto con su informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil nueve, mostró una disminución considerable, en la medida que sólo registró la cantidad de \$279,479.45, omitiendo presentar la documentación soporte que justificara dicha situación.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$4,794,545.34 (siete millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M. N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004, cuyo rubro indica: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, en atención a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas este Consejo General en ejercicio de **su facultad de arbitrio**, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II del de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, vigente en el ejercicio fiscal dos mil nueve, es procedente que al Partido del Trabajo, por la omisión de no presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la

documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, que se tradujo en un beneficio económico en su favor por la cantidad de \$4'794,545.34 (cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.), sea sancionado con la **reducción del 14.2137% mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde**, hasta completar la cantidad de **\$958,909.06** (novecientos cincuenta y ocho mil novecientos nueve pesos 06/100 M.N.).

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad por parte del Partido del Trabajo, en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza de entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba presentar el inventario de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron la **considerable disminución de su activo fijo**, actividades que no se encontraban sujetas a su voluntad; sino por el contrario, éstas debieron ser acatadas con puntualidad, en los términos que prevé el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”, puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del 7.10687%, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley

Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

**De la irregularidad g)** El **Partido del Trabajo** omitió recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve.

### I. Individualización de la sanción

En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los elementos a saber:

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

**a) De la calificación de la falta**

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido del Trabajo, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político, de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve; constituye una falta de fondo y de resultado, toda vez que existió una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
- 2) Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio.
- 3) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados,

o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.

- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal siguiente —ejercicio fiscal 2010—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que el partido político tenía total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.
  
- 5) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

- 6) El partido político tuvo pleno conocimiento de las obligaciones contempladas en las normas transgredidas, con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, toda vez que tienen la obligación en términos de lo previsto en el artículo 47, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en dos mil nueve**, de sujetarse a las leyes y autoridades electorales en el Estado.
  
- 7) En esa tesitura el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-026/III/2006 aprobó el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que tiene por objeto establecer los criterios, reglas y lineamientos que deberán observar los partidos políticos y coaliciones para la presentación de sus informes financieros al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que den cuenta del origen, monto, uso, destino y aplicación del financiamiento que perciban por cualquier modalidad, ordenamiento que fue del conocimiento de la representación de ese instituto político ante el Consejo General y que se publicó en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno del Estado en el Suplemento número 80; de lo que se advierte que el Partido del Trabajo tuvo pleno conocimiento de las obligaciones a las que estaba sujeto como lo es la de haber recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.).

En estos términos dicho instituto político en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la obligación que tenía de rendir cuentas con apego a los extremos legales y reglamentarios previstos.

- 8) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.
- 9) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a la autoridad electoral que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto político. Razón por la cual se interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su anterior administración, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su



patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resultaran.

Dicho lo anterior, en el caso concreto es se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido del Trabajo.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>19</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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 ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido del Trabajo, de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36

<sup>19</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.

(cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, vulneró sustancialmente los principios tutelados por las normas infringidas, 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, y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En ese tenor, la falta cometida por dicho instituto político es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, en la medida de que al ser omiso en proporcionar la documentación en la que se constatará la recuperación de los saldos positivos registrados en cuentas por cobrar, generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que hubiese cumplido con la totalidad de las obligaciones a que estuvo sujeto.

Además, se estima que en la presente irregularidad, existió un beneficio económico en su favor que corresponde a la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta, que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a la autoridad electoral que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto

político. Razón por la cual se interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su administración anterior, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

**c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

**“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.”

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar que en caso de que la sanción que corresponda al Partido del Trabajo por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido el diez de enero de dos mil trece por este Consejo General, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido del Trabajo está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## II. Imposición de la sanción

Del análisis de la conducta infractora cometida por el Partido del Trabajo, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010<sup>20</sup>; se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, —**atenuantes**, son:

- 1) No presentó una conducta reiterada.
- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo cometió una sola irregularidad que se traduce en la transgresión de forma directa y real de los bienes jurídicos protegidos en

<sup>20</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

la norma infringida como son el uso debido de los recursos con los que cuenta 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.

- 5) El Partido del Trabajo a efecto de justificar el por qué recuperó ni comprobó los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), hizo del conocimiento de la autoridad administrativa electoral la siguiente documentación: a) Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil nueve; b) Escrito sin número de oficio, del primero de marzo de dos mil diez; c) Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil diez; d) Escrito sin número de oficio, del siete de abril de dos mil diez; e) Oficios identificados con los números CPNZ/14-2011 y CPNZ/22-2012, del veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, respectivamente, y f) Copia de la denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, interpuesta en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

Documentación de la que se desprende que el Partido del Trabajo manifiesta que su anterior dirigencia no había realizado la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese partido político, razón por la cual, no acreditó la comprobación de la totalidad de los recursos públicos que le fueron asignados para el sostenimiento y desarrollo de sus actividades ordinarias en el ejercicio fiscal dos mil nueve.

Dichas circunstancias constituyen un factor que atenúa la responsabilidad del partido infractor, e inciden directamente en la medición cuantitativa de la pena; puesto que, le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, más no constituyen una eximente de responsabilidad, ya que en concepto de esta autoridad electoral, la infracción en que incurrió el referido instituto político, no opera como causa de inculpabilidad.

- 6) Existió un beneficio económico en su favor que corresponde a la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor —**agravantes**—, son:

- 1) La infracción en cuestión es de **fondo y de resultado**, puesto que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en el ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que generó un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, 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 y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
- 2) La conducta se calificó como **grave** en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar

incluidas aquellas conductas de forma en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores lo 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. Lo cual en la especie no aconteció.

- 3) La conducta se ubica en la **gravedad especial**, puesto que 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, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido político omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.).
- 4) El partido político con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hubieran realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se amplió hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior —ejercicio fiscal dos mil diez—; por lo que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, es indudable que tenían total facilidad para ajustar su conducta a los parámetros que le imponía esa disposición, lo cual en la especie no aconteció.



- 5) El Partido del Trabajo, al abstenerse de presentar documentación para acreditar la recuperación o comprobación de los saldos registrados en cuentas por cobrar, por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, generó que la autoridad fiscalizadora no tuviera certeza sobre el destino de los mismos y que su aplicación fuera para fines partidistas, por lo que esta autoridad administrativa electoral estima que existió un beneficio económico indebido por dicha cantidad.
- 6) La infracción se considera trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.
- 7) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, ya que es una norma de interés público y de observancia general que debió ser acatada con puntualidad en la forma prevista por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Aunado a que los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.
- 8) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100

M.N.); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

*4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.*

*5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;
- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o

- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo—; y sí la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad; de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación<sup>21</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, consistente en la omisión de comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en el ejercicio fiscal dos mil nueve, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

**“Artículo 72**

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, 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.*

*...”*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral, así como a las reglas relativas a la comprobación de sus recursos y entrega de información sobre el destino y aplicación de estos; de ahí que, dicha infracción puede ser sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

<sup>21</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

**“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.*

...”

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>22</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las

<sup>22</sup> Propósitos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción idónea es la señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas, durante el ejercicio fiscal dos nueve, al no comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.); **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, previstos por los artículos 47, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y 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; **c)** Con la conducta omisa del instituto político, se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados; **d)** Existió un beneficio económico en su favor por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), en razón de que dicho importe careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; **e)** La omisión de recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar durante el citado ejercicio fiscal, generó un daño lesivo significativo, toda vez que impidió que la autoridad

fiscalizadora, tuviera certeza del destino de los recursos que erogó e hizo imposible verificar que haya cumplido con la totalidad de sus obligaciones; **f)** La conducta de mérito fue calificada como grave especial, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **h)** El Partido del Trabajo cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido el diez de enero de dos mil trece por este Consejo General, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido del Trabajo, con una **multa de cincuenta a cinco mil** cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que



concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

**“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.** *No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las

circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta** — las cuales se hicieron consistir en que se presentaron en la comisión de la falta, se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido del Trabajo, no fue reiterada, no es reincidente y existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas como lo son garantizar el uso debido de los recursos, la certeza del destino y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, hechos con los que se acreditó como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos asignados a dicho partido político, para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados en el ejercicio fiscal dos mil nueve, esto es así, en razón de que el importe registrado en cuentas por cobrar por la cantidad de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), careció de la documentación necesaria para acreditar y justificar que su aplicación fue para fines partidistas; lo que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certidumbre respecto del uso y destino de los mismos, así como de su empleo y aplicación, generando con ello, un daño lesivo significativo, que se tradujo en un beneficio económico en su favor, por la cantidad indicada. Asimismo, la infracción se consideró trascendente, derivado de que si bien es cierto, en primera instancia se conoce a las personas a quienes fueron adjudicados los recursos reportados en cuentas por cobrar; también lo es, que se desconoce si los mismos fueron recuperados, o en su caso, las acciones

realizadas tendentes a su recuperación, o bien, si fueron utilizados para un fin diverso a las actividades propias del partido político.

De igual forma, el Partido del Trabajo con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación de recuperar o comprobar los importes registrados en las cuentas por cobrar dentro del mismo ejercicio fiscal; ya que son normas de interés público y de observancia general, y no se encontraban sujetas a su voluntad, sino que por el contrario, debieron ser acatadas puntualmente en la forma prevista en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; aunado a que, los institutos políticos por su propia naturaleza de entidades de interés público, tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Además, este órgano superior de dirección toma en consideración que el primero y tres de marzo de dos mil nueve, siete de abril de dos mil diez, veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, ese partido político presentó diversa documentación, mediante la cual en esencia señaló que le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, ya que su anterior dirigencia, no efectuó la entrega-recepción del patrimonio, ni de la administración de los recursos públicos que en su momento recibió, registró, controló y administró; asimismo, informó que interpuso denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resultaran.

En concepto de este órgano superior de dirección, dichas circunstancias constituyen un factor que **atenúa** la responsabilidad del partido político, e incide directamente en la medición cuantitativa de la pena, **más no constituye** una

**eximente de responsabilidad**, ya que la infracción en que incurrió **no opera como causa de inculpabilidad**; pues como quedó precisado el Partido del Trabajo en su calidad de entidad de interés público tiene pleno conocimiento sobre las obligaciones constitucionales y legales que le son impuestas en materia de rendición de cuentas, entre las que se encuentran: informar sobre el origen y destino de sus recursos; entregar la documentación que le solicite la autoridad fiscalizadora respecto de sus ingresos y egresos, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios rectores de la función electoral.

Es preciso destacar que el Partido del Trabajo, al inicio del ejercicio fiscal dos mil nueve, contaba con un órgano interno estatal encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conformaban su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permitiera preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, que debía presentar ante la autoridad electoral; asimismo, tenía representación para recibir el financiamiento público que se le otorgó en enero y febrero de ese año. Por lo que, el citado instituto político en su calidad de garante, debe responder por los actos u omisiones de su anterior dirigencia, que constituyen infracción a la norma electoral.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Lo anterior tiene sustento jurídico en la tesis de Jurisprudencia número S3EL 034/2004, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, 1997-2005, paginas 754-756, cuyo rubro es: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES." En el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los partidos políticos son garantes, en cuanto tienen un deber especial de cuidado en velar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto al principio de legalidad, de tal manera, que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político—, que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido político.

De igual forma, que los institutos políticos como garantes, responden de actos de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, pero que se encuentren relacionados con sus actividades, si tales actos inciden en el desempeño de sus funciones, así como en la consecución de sus fines; supuesto en el cual, también asume la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos.

Por tanto, el Partido del Trabajo deberá responder por no atender los requerimientos realizados por la autoridad fiscalizadora, así como por la infracción a la normatividad electoral en materia de rendición de cuentas respecto del origen y destino de todos sus recursos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, pues como quedó indicado, con su conducta omisiva vulneró los bienes jurídicos tutelados que tales normas protegen; razón por la cual, el propio partido político incumplió su deber de vigilancia, sobre las personas que actuaron en su ámbito, y no condujo su actividad de garante al no implementar los actos idóneos, eficaces y pertinentes, o bien algún mecanismo preventivo oportuno, tendiente a garantizar que los anteriores responsables de la recepción, administración y aplicación del financiamiento y patrimonio del Partido del Trabajo en Zacatecas, llevaran a cabo la oportuna entrega-recepción del patrimonio del citado partido, así como de las cuentas y la documentación correspondiente, para así cumplir de manera oportuna con su obligación de informar y rendir cuentas sobre el origen uso y aplicación de sus recursos a esta autoridad electoral.

Por otra parte, no pasa desapercibido para este órgano superior de dirección, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el partido político no recuperó cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), durante el transcurso del ejercicio fiscal de dos mil nueve, tal y como quedó acreditado, existe la presunción *iuris tantum* del uso indebido de los recursos con los que contó para el desarrollo de sus fines legalmente encomendados, en razón a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su destino, así como del empleo y aplicación, esto es así, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el

importe fue recuperado por el partido político, o bien el uso final que se le dio; lo que se tradujo, en un beneficio económico indebido a su favor por dicha cantidad.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004 cuyo rubro indica: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, en atención a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas, este órgano superior de dirección en ejercicio de su facultad de arbitrio, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, vigente en dos mil nueve, es procedente que al Partido del Trabajo por la omisión de no recuperar cuentas por cobrar por un monto de \$428,677.36 (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.), lo que se tradujo en un beneficio económico en su favor por dicha cantidad, sea sancionado con una multa equivalente a **1,650.34 (mil seiscientos cincuenta punto treinta y cuatro)** cuotas de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, a razón de \$51.95 (cincuenta y

un pesos 95/100 M.N.) que asciende a la cantidad de **\$85,735.47 (ochenta y cinco mil setecientos treinta y cinco pesos 47/100M.N.)**.

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad por parte del Partido del Trabajo, en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza de entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba que debía aperturar la cuenta bancaria para la precampaña en la elección de Gobernador, en el proceso electoral dos mil diez, actividad que no se encentra sujeta a su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

De ahí que, dicho instituto político contravino disposiciones reglamentarias que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general; por ende, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir, aunado a que la conducta se calificó como grave especial.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”,

puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá, durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del **0.63542%**, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.



De la irregularidad **h)** El **Partido del Trabajo** omitió presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones efectuadas por un monto total de \$3, 464,336.99 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta y seis pesos 99/100 M.N.).

### I. Individualización de la sanción

En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y, la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los siguientes elementos:

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

**a) De la calificación de la falta**

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido del Trabajo, se calificó como **grave ordinaria**; en razón de lo siguiente:

- 1) El partido político desatendió un mandato legal, al abstenerse de presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones realizadas por la cantidad de \$3, 464,336.99; por lo que dicha conducta constituye una falta de fondo y de resultado, que produce una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas transgredidas, como es el de garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos erogados, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los mismos.
- 2) Se impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados por el Partido del Trabajo durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, con el fin de comprobar su licitud y que hayan sido destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados; lo anterior es así, en razón de que no acreditó con documentación comprobatoria, el destino de los gastos efectuados por la cantidad de \$3'464,336.99.
- 3) La conducta infractora que por esta vía se sanciona, se traduce en una clara trasgresión a dispositivos legales y reglamentarios que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general, que imponen la obligación de registrar contablemente los egresos y además, respaldarlos con documentación comprobatoria original, que se expida a nombre del partido político. Obligación que se encuentra prevista en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y

Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones y que el Partido del Trabajo como entidad de interés público debió observar a cabalidad.

- 4) El partido político tuvo pleno conocimiento de las obligaciones contempladas en las normas transgredidas, con anterioridad a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, toda vez que en términos de lo previsto en el artículo 47, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el ejercicio fiscal dos mil nueve**, tiene la obligación de sujetarse a las leyes y autoridades electorales en el estado. En esa tesitura el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-026/III/2006 aprobó el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que tiene por objeto establecer los criterios, reglas y lineamientos que deberán observar los partidos políticos y coaliciones para la presentación de sus informes financieros al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que den cuenta del origen, monto, uso, destino y aplicación del financiamiento que perciban por cualquier modalidad, ordenamiento que fue del conocimiento de la representación de ese instituto político ante el Consejo General y que se publicó en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno del Estado en el Suplemento número 80; de lo que se advierte que el Partido del Trabajo tuvo pleno conocimiento de las obligaciones a las que estaba sujeto como lo es el haber presentado la documentación comprobatoria que amparara las erogaciones efectuadas por la cantidad de \$3,464,336.99.

En estos términos dicho instituto político en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la obligación que tenía de rendir cuentas con apego a los extremos legales y reglamentarios previstos.

- 5) La infracción a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la comprobación de los egresos, se considera trascendente, toda vez que se vincula directamente con los bienes jurídicos tutelados como lo son el garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, lo cual cobra especial relevancia, en virtud de que dichos principios son fundamentales en el estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un partido político, registre erogaciones y no presente documentación comprobatoria que las soporte, trasciende en un menoscabo del mismo y vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- 6) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.
- 7) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta, que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a este órgano superior de dirección que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de \$3'464,336.99 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta

y seis pesos 99/100 M.N.), en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto político. Razón por la cual interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su administración anterior, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

Dicho lo anterior, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido del Trabajo.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>24</sup> resulte apropiada a efecto de disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

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

<sup>24</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.

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 ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido del Trabajo vulneró sustancialmente los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados, esto es así, al inobservar las reglas establecidas para la comprobación de los ingresos y gastos.

Desde esa tesitura y partiendo de que el espíritu de las normas transgredidas, es otorgar seguridad, certeza y transparencia a la autoridad administrativa electoral en su actividad fiscalizadora, respecto de los gastos que efectúen los partidos políticos, los cuales deben estar comprobados y soportados con documentación que acredite su existencia; el hecho de que el Partido del Trabajo no cumpliera con la obligación de presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones realizadas por la cantidad de \$3,464,336.99, impidió a la autoridad fiscalizadora la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, a efecto de comprobar su licitud y que fueran destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados.

En ese tenor, tomando en consideración que la falta cometida es de fondo, de resultado y se tradujo en la imposibilidad de verificar que la aplicación de las erogaciones fuera congruente con la información registrada por dicho partido político; entonces, el resultado lesivo es significativo, no obstante, no se cuenta con elementos para determinar un eventual beneficio o lucro obtenido con la comisión de la falta.

De igual forma, resulta importante precisar que este órgano superior de dirección al momento de imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta, que el Partido del Trabajo mediante diversos escritos a los que ya se ha hecho referencia, hizo del conocimiento a este órgano superior de dirección que no contaba con la documentación comprobatoria que acreditara los recursos erogados durante el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de \$3'464,336.99 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta y seis pesos 99/100 M.N.), en virtud de que señaló que su anterior dirigencia no efectuó la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese instituto político. Razón por la cual interpuso la denuncia penal número 12/AE1-II0/2010, en la Agencia del Ministerio Público Especial número 1, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, en contra de su administración anterior, encargada de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

**c) De 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 *latu sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:

**“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.”

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar, que en caso de que la sanción que corresponda al Partido del Trabajo por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la



cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Aunado al hecho de que el Partido del Trabajo está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## II. Imposición de la sanción

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido del Trabajo, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010;<sup>25</sup> se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar la sanción** que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, —**atenuantes**, son:

- 1) No presentó una conducta reiterada.

<sup>25</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) El Partido del Trabajo a efecto de justificar el por qué no presentó la documentación comprobatoria de los egresos efectuados por la cantidad de \$3'464,336.99, hizo del conocimiento de la autoridad administrativa electoral la siguiente documentación: **a)** Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil nueve; **b)** Escrito sin número de oficio, del primero de marzo de dos mil diez; **c)** Escrito sin número de oficio, del tres de marzo de dos mil diez; **d)** Escrito sin número de oficio, del siete de abril de dos mil diez; **e)** Oficios identificados con los números CPNZ/14-2011 y CPNZ/22-2012, del veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, respectivamente, y **f)** Copia de la denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, interpuesta en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resulten.

De la citada documentación en esencia se desprende que el Partido del Trabajo manifiesta que su anterior dirigencia no había realizado la entrega-recepción del patrimonio y administración que en su momento llevó a cabo de los recursos de ese partido político, razón por la cual no acreditó la comprobación de la totalidad de los recursos públicos que le fueron asignados para el sostenimiento y desarrollo de sus actividades ordinarias en el ejercicio fiscal dos mil nueve.

Dichas circunstancias constituyen un factor **que atenúa la responsabilidad del partido infractor** e inciden directamente en la medición cuantitativa de la pena; puesto que, le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, más no constituyen una eximente de responsabilidad, ya que en concepto de esta autoridad electoral, la infracción en que incurrió el referido instituto político, no opera como causa de inculpabilidad.

- 5) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad con la cual transgredió de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos erogados la debida rendición de cuenta y la certeza del destino de los mismos.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor —**agravantes**—, son:

- 1) La infracción en cuestión es de **fondo y de resultado**, en virtud de que el partido político incumplió un mandato legal, al omitir presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones realizadas durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, por la cantidad de \$3'464,336.99; lo que generó una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas transgredidas, como lo son el garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos erogados, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los mismos.
- 2) La conducta se calificó como **grave**, en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de forma, en las que no se acredita

plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.

- 3) La conducta se ubica en la **gravedad ordinaria**, partiendo de que el espíritu de la normas transgredidas, es otorgar seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora, respecto de los egresos que efectúen los partidos políticos, los cuales necesariamente deben estar comprobados y soportados con documentación que acredite su existencia; es por ello, que el partido político al omitir presentar documentación comprobatoria que diera soporte a los gastos efectuados por la cantidad de \$3'464,336.99, impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados por el Partido del Trabajo, con el fin de comprobar su licitud y que fueran destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados, situación que trajo como consecuencia, que este Consejo General no pueda verificar a cabalidad que dicho partido político haya cumplido con la totalidad de obligaciones a las que estuvo sujeto.
- 4) El Partido del Trabajo tuvo la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba llevar a cabo el registro contable de todos sus egresos y además respaldarlos con documentación comprobatoria original, requisitos exigidos por las normas transgredidas, lo que en la especie no sucedió. Bajo esos términos el partido político tuvo pleno conocimiento de la obligación de mérito con anticipación a la

presentación del informe financiero anual dos mil nueve, lo que se traduce en una clara transgresión a un mandato legal.

- 5) La infracción a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la comprobación de los egresos, se considera trascendente, toda vez que se vincula directamente con los bienes jurídicos tutelados consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, lo cual cobra especial relevancia, en virtud de que dichos principios son fundamentales en el estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un partido político registre erogaciones y no presente documentación comprobatoria que las soporte; trasciende en un menoscabo del mismo y vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- 6) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$3´464,336.99 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta y seis pesos 99/100 M.N.); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **ordinaria**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72 numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.

5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;
- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o
- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo—; y si la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>26</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido del Trabajo consistente en no presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones realizadas por la cantidad de \$3'464,336.99, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72 numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —el ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

<sup>26</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.



**“Artículo 72**

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, 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.*

*...”*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral; de ahí que, dicha conducta infractora puede ser sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

**“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.*

*...”*

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una

amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>27</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, es la idónea, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas, durante el ejercicio fiscal dos nueve, al abstenerse de presentar documentación comprobatoria que amparara los egresos efectuados por la cantidad de \$3'464,336.99; **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos erogados, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los mismos, previstos por los artículos 47 numeral 1, fracción XIV de la Ley Electoral del Estado de

---

<sup>27</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

Zacatecas; 26, numeral 1, fracción II, 61 numeral 1 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; **c)** Con la conducta infractora, se evitó que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados por el Partido del Trabajo con el fin de comprobar su licitud y que fueran destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados; **d)** La infracción en que incurrió el partido político, generó un daño lesivo significativo, toda vez que existe el desconocimiento del destino de los recursos que no comprobó por la cantidad de mérito e imposibilitó la verificación de que la aplicación de las erogaciones fuera congruente con la información registrada por el partido político, no obstante, no se cuenta con elementos para determinar un eventual beneficio o lucro obtenido con la comisión de la falta; **e)** La conducta fue calificada como **grave ordinaria**, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **f)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que la infracción muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **g)** El Partido del Trabajo, cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (Trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al Partido del Trabajo, con una **multa de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

**“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.** *No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las

agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido del Trabajo, no fue reiterada, no es reincidente y existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos erogados, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los mismos; lo que evitó que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados por el Partido del Trabajo, con el fin de comprobar su licitud y que fueran destinados a la consecución de las actividades y fines legalmente encomendados, razón por la cual la infracción se

consideró trascendente, en la medida en que se tradujo en un menoscabo del estado democrático y se calificó como **grave ordinaria** por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; asimismo, el daño causado con la presente irregularidad, es significativo toda vez que vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

De igual forma, la conducta infractora del Partido del Trabajo se traduce en una clara transgresión a un mandato legal, toda vez que tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba llevar a cabo el registro contable de todos sus egresos y además respaldarlos con documentación comprobatoria original, requisitos exigidos por las normas transgredidas, lo que en la especie no aconteció. En ese sentido, dicho instituto político en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la obligación que tenía de rendir cuentas con apego a los extremos legales y reglamentarios previstos.

Por otra parte, este órgano superior de dirección toma en consideración que el primero y tres de marzo de dos mil nueve, siete de abril de dos mil diez, veinticuatro de agosto de dos mil once y veinticuatro de abril de dos mil doce, ese partido político presentó diversa documentación, mediante la cual en esencia señaló, que le fue imposible cumplir con la normatividad electoral en materia de fiscalización, ya que su anterior dirigencia, no efectuó la entrega-recepción del patrimonio, ni de la administración de los recursos públicos que en su momento recibió, registró, controló y administró; asimismo, informó que interpuso denuncia penal marcada con el número 12/AE1-II0/2010, en contra de su anterior dirigencia, por los delitos de fraude, administración fraudulenta, abuso de confianza y los que resultaran.

Por lo que, en concepto de este órgano superior de dirección, dichas circunstancias constituyen un factor que **atenúa** la responsabilidad del partido

político, e incide directamente en la medición cuantitativa de la pena, **más no constituye una exigente de responsabilidad**, ya que la infracción en que incurrió **no opera como causa de inculpabilidad**; pues como quedó precisado el Partido del Trabajo en su calidad de entidad de interés público tiene pleno conocimiento sobre las obligaciones constitucionales y legales que le son impuestas en materia de rendición de cuentas, entre las que se encuentran: informar sobre el origen y destino de sus recursos; entregar la documentación que le solicite la autoridad fiscalizadora respecto de sus ingresos y egresos, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios rectores de la función electoral.

Es preciso destacar que el Partido del Trabajo, al inicio del ejercicio fiscal dos mil nueve, contaba con un órgano interno estatal encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conformaban su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permitiera preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, que debía presentar ante la autoridad electoral; asimismo, tenía representación para recibir el financiamiento público que se le otorgó en enero y febrero de ese año. Por lo que, el citado instituto político en su calidad de garante, debe responder por los actos u omisiones de su anterior dirigencia, que constituyen infracción a la norma electoral.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Lo anterior tiene sustento jurídico en la tesis de Jurisprudencia número S3EL 034/2004, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, 1997-2005, paginas 754-756, cuyo rubro es: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES." En el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los partidos políticos son garantes, en cuanto tienen un deber especial de cuidado en velar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto al principio de legalidad, de tal manera, que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político—, que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido político.

De igual forma, que los institutos políticos como garantes, responden de actos de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, pero que se encuentren relacionados con sus actividades, si tales actos inciden en el desempeño de sus funciones, así como en la consecución de sus fines; supuesto en el cual, también asume la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos.

Por tanto, el Partido del Trabajo deberá responder por no atender los requerimientos realizados por la autoridad fiscalizadora, así como por la infracción a la normatividad electoral en materia de rendición de cuentas respecto del origen y destino de todos sus recursos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, pues como quedó indicado, con su conducta omisiva vulneró los bienes jurídicos tutelados que tales normas protegen; razón por la cual, el propio partido político incumplió su deber de vigilancia, sobre las personas que actuaron en su ámbito, y no condujo su actividad de garante al no implementar los actos idóneos, eficaces y pertinentes, o bien algún mecanismo preventivo oportuno, tendiente a garantizar que los anteriores responsables de la recepción, administración y aplicación del financiamiento y patrimonio del Partido del Trabajo en Zacatecas, llevaran a cabo la oportuna entrega-recepción del patrimonio del citado partido, así como de las cuentas y la documentación correspondiente, para así cumplir de manera oportuna con su obligación de informar y rendir cuentas sobre el origen uso y aplicación de sus recursos a esta autoridad electoral.

Ahora bien, atendiendo a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales, tanto objetivos como subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales, a la gravedad de la falta, a la afectación a los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos erogados, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los mismos y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones; este Consejo General en ejercicio de **su facultad de arbitrio**, colige que con base en la hipótesis prevista en el artículo 72, numeral 3, fracción II del de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, **—vigente en el ejercicio fiscal dos mil nueve—**, es procedente que al Partido del Trabajo, por la omisión de no presentar documentación comprobatoria que amparara los egresos efectuados por la



cantidad de \$3'464,336.99, sea sancionado con la **reducción del 10.2702% mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta completar la cantidad de \$692,867.40 (seiscientos noventa y dos mil ochocientos sesenta y siete pesos 40/100 M.N.).**

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar no derivó de una concepción errónea de la normatividad, por parte del Partido del Trabajo en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza de entidad de interés público, tenía la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba presentar documentación comprobatoria que amparara los egresos efectuados durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, actividad que no se encontraba sujeta a su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE." y "MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.", puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del 5.13512%, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

**De la irregularidad k) El Partido del Trabajo** no destinó el equivalente al dos por ciento 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación.

### I. Individualización de la sanción

En este apartado, una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción —consecuencia directa de la calificación de la falta—, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo —gravedad de los hechos y sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución— y las de carácter subjetivo —grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia—.

Por consiguiente, se analizarán los siguientes elementos:

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

**a) De la calificación de la falta**

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta en que incurrió el Partido del Trabajo, se calificó como **grave especial**; en razón de lo siguiente:

- 1) La infracción cometida por ese partido político, consistente en no destinar el 2% de su financiamiento público ordinario, equivalente a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación; constituye una falta de fondo y de resultado, toda vez que existió una afectación real y directa a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, como lo es, garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- 2) Con la conducta omisa del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no fueron aplicados para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre de su empleo y aplicación; esto es así, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que dicho importe haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos.
- 3) La infracción de no destinar por lo menos el porcentaje marcado en la normatividad electoral, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, lo que dio como resultado que la

falta sea trascendente; toda vez que una de las encomiendas establecidas constitucionalmente para los partidos políticos, radica en promover la participación del pueblo en la vida democrática, de tal forma, que la obligación de destinar un mínimo porcentaje del financiamiento público ordinario, para la conformación de una cultura política, con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana; se constituye como una garantía para asegurar que los institutos políticos como entidades de interés público, cumplan con los fines que tienen encomendados, a través del desarrollo permanente de actividades específicas.

- 4) El partido político desatendió el mandato legal que establece con claridad que los partidos políticos se encuentran constreñidos a destinar en cada ejercicio fiscal, **al menos** el 2% del financiamiento público ordinario que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros; en ese sentido, es indudable que el Partido del Trabajo tuvo total facilidad para ajustar su conducta a la pauta que le imponía dicha disposición legal; sin embargo, con la omisión incurrida quedó de manifiesto la falta de previsión adoptada para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.
- 5) El partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación contemplada en las normas transgredidas, ya que son de interés público y de observancia general; aunado a que

los partidos políticos tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces establecidos en la ley, de ahí que, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. Por tanto, la conducta infractora del Partido del Trabajo, se tradujo en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encuentra sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en los términos en que se encuentra prevista.

- 6) Existió ausencia de dolo en el obrar (culpa negligente), pues como se indicó la vulneración a las disposiciones legales y reglamentarias acreditadas derivó de una falta de cuidado.
- 7) Existió falta de reiteración de la conducta descrita y singularidad en la falta.

En ese contexto, para determinar la sanción y 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 acreditada.

Dicho lo anterior, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el Partido del Trabajo.

Ante esas circunstancias, el citado partido político debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,<sup>29</sup> resulte apropiada a efecto de

---

<sup>29</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.

disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho alusión.

**b) De la entidad de la lesión, daño, perjuicio o lucro que pudieron generarse con la comisión de la falta**

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina; 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 ese orden de ideas, se precisa que la infracción cometida por el Partido del Trabajo, consistente en no destinar el 2% de su financiamiento público ordinario, equivalente a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, vulneró sustancialmente los principios tutelados por las normas infringidas, como lo es el de garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas

En ese tenor, la falta cometida por dicho instituto político es sustantiva o de fondo y el resultado lesivo es significativo, toda vez que impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera certeza respecto del destino de los recursos que no aplicó para la conformación de una cultura política, por la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), e hizo imposible verificar que el importe de mérito, haya sido empleado en actividades

relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, lo que se traduce en el incumplimiento de una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como es promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas.

Además, esta autoridad electoral administrativa estima que en razón de que la conducta infractora se tradujo en la omisión de destinar al menos, la cantidad equivalente al porcentaje establecido en la normatividad electoral, para la generación y fortalecimiento de la participación del pueblo en la vida democrática; existió un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), importe que corresponde al porcentaje que el partido político omitió aplicar para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación.

**c) De 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.

Dicho 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, cuyo rubro y texto indican:



**“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.”

Ahora bien, en el caso concreto, no existen en los archivos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, medios probatorios que generen convicción respecto que con anterioridad dicho partido político, hubiera incurrido en conductas iguales o análogas para que esta autoridad electoral lo considere reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

#### **d) De las condiciones socioeconómicas del infractor**

El financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias, específicas y para la obtención del sufragio popular, y con ello estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En ese tenor, resulta necesario precisar que en caso de que la sanción que corresponda al Partido del Trabajo por la irregularidad que nos ocupa, resulte ser pecuniaria, no afectará de manera grave su capacidad económica toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las

actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.)

Aunado al hecho de que el Partido del Trabajo está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

## II. Imposición de la sanción

Del análisis a la conducta infractora cometida por el Partido del Trabajo, el cual se efectuó con base en los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-05/2010;<sup>30</sup> se desprenden los parámetros que se tomarán en cuenta para **seleccionar y graduar** la sanción que corresponda, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares.

A manera de preámbulo, se puntualiza que del citado análisis a los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma, se advierte que las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político, —**atenuantes**—, son:

<sup>30</sup> Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"; "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"; y "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN."

- 1) No presentó una conducta reiterada.
- 2) No es reincidente.
- 3) No existió dolo en el obrar; sin embargo, sí se desprenden elementos para considerar que dicho partido político, obró de manera culposa de forma negligente.
- 4) En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido del Trabajo, cometió una sola irregularidad que se traduce en la transgresión de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

De igual forma, se advierte que las circunstancias que aumentan la responsabilidad del infractor —**agravantes**—, son:

- 1) La conducta del Partido del Trabajo, es de **fondo y de resultado**, puesto que omitió destinar el equivalente al 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, lo que generó un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- 2) La conducta se calificó como **grave**, en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve, pues en dichas calificaciones sólo pueden

estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables, para garantizar la transparencia y precisión necesarias. Lo cual en la especie no aconteció.

- 3) La conducta se ubica en la **gravedad especial**, pues resulta claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que en la medida que este instituto político omitió destinar el **porcentaje mínimo** marcado en la normatividad electoral, para la conformación de una cultura política a través del desarrollo de sus centros de formación, fundaciones o institutos de investigación que promuevan una cultura de equidad entre los géneros; vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, lo que dio como resultado que la falta sea trascendente, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente.
  
- 4) Con la conducta omisa del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no fueron aplicados para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, de ahí, que

esta autoridad administrativa electoral estima, que existió un beneficio económico indebido en su favor por dicha cantidad.

- 5) El partido político desatendió el mandato legal que establece con claridad que los partidos políticos se encuentran constreñidos a destinar en cada ejercicio fiscal, **al menos** el 2% del financiamiento público ordinario que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros; en ese sentido, es indudable que el Partido del Trabajo tuvo total facilidad para ajustar su conducta a la pauta que le imponía dicha disposición legal; sin embargo, con la omisión incurrida quedó de manifiesto la falta de previsión adoptada para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.
  
- 6) El partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación contemplada en las normas transgredidas, ya que son de interés público y de observancia general; aunado a que los partidos políticos tienen la obligación inevitable de conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, de ahí, que en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de la norma que debía cumplir. En ese sentido, la conducta infractora del Partido del Trabajo, se tradujo en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encontraba sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en la forma en que se encuentra prevista.

- 7) El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.); el cual debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta, que es de carácter **especial**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter **objetivo** y **subjetivo** que concurrieron en su comisión; se procede entonces a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo que contiene el artículo 72 numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que 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.*

...

*4. Las sanciones previstas en las fracciones IV y V del párrafo anterior, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción que den lugar a su imposición sea grave o reiterado.*

*5. La conducta contenida en la fracción V del párrafo 2 de este artículo se sancionará con multa de hasta tres tantos del monto desviado.*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de dicho dispositivo legal, se distinguen varios tipos de sanciones, y en el caso de las previstas en las fracciones IV y V se señala con claridad que únicamente podrán ser impuestas, cuando la infracción sea grave o reiterada.

Por lo que, las conductas que prohíbe el artículo en comento en su numeral 2, podrán ser sancionadas en atención a dos factores de vital importancia, como son la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad del infractor con:

- 1) Amonestación pública;
- 2) **Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo vigente** en el Estado;
- 3) 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 falta;
- 4) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución; o

- 5) 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.

Es importante precisar, que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico (como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el beneficio que se obtuvo); y sí la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas, permitiendo por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con diversos aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, de tal forma que resulta trascendente tener en cuenta todos los elementos que sean necesarios para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



Federación<sup>31</sup>, es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Bajo esa tesitura, **corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito, resulta idónea** para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En primer lugar, conviene precisar que la conducta desplegada por el Partido del Trabajo consistente en no destinar el equivalente al 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, actualizó la hipótesis prevista en el artículo 72 numeral 1 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —el ejercicio fiscal dos mil nueve—**, que indica:

***“Artículo 72***

*1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracción, 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.*

*...”*

Lo anterior es así, en virtud de que se trató de un incumplimiento a una obligación establecida en la normatividad electoral; de ahí que, dicha infracción puede ser

---

<sup>31</sup> Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

sancionada con alguno de los supuestos que prevé el citado artículo en el numeral 3, los cuales indican:

**“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.*

...”

En ese contexto, al tener en cuenta los elementos enunciados en el Dictamen Consolidado y en la resolución que se cumplimenta —circunstancias adversas y anversas que rodearon la conducta— este órgano superior de dirección estima que la sanción prevista en la fracción I del citado artículo, consistente en una amonestación pública, no es apta para satisfacer los propósitos indicados<sup>32</sup>, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta infractora, aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral; puesto que no traería un efecto

<sup>32</sup> Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-114/2009.

equivalente a la gravedad de la falta, y por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo.

Por otra parte, no es dable imponer las sanciones previstas en las fracciones III, IV y V de dicho artículo, consistentes en: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público respectivo; suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales, así como tampoco con la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales; ya que son excesivas y desproporcionadas respecto de la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

En cambio, se considera que la sanción señalada en la fracción II de dicho artículo, consistente en una multa **de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, es la idónea, en razón de lo siguiente: **a)** La infracción que se reprocha se cometió por omisión, en esta ciudad de Zacatecas durante el ejercicio fiscal dos nueve, al no destinar el equivalente al 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación; **b)** Se lesionaron los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, previstos por los artículos 47 numeral 1, fracción X y 58 numeral 1, fracción X de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas en relación con lo dispuesto en el artículo 26 numeral 1, fracción IV del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; **c)** Con la conducta infractora del instituto político, se generó el desconocimiento del destino de los recursos que no aplicó para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$179,529.72

(ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto de su empleo y aplicación, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que el importe haya sido aplicado en actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos; **d)** Existió un beneficio económico en su favor, por la cantidad de mérito, en razón de que se acreditó que no fue destinada para la conformación de una cultura política, con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana; **e)** La infracción en que incurrió el partido político, generó un daño lesivo significativo, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas; **f)** La conducta de mérito fue calificada como grave especial, por las circunstancias que confluieron en su ejecución, así como las particulares del ente infractor; **g)** Lo expuesto en los incisos anteriores, permite concluir que muestra un grado de responsabilidad, acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción; y **h)** El Partido del Trabajo, cuenta con suficiente capacidad económica para solventar alguna posible sanción pecuniaria, con la salvedad de no limitar el cumplimiento de sus fines legalmente encomendados, en virtud de que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, emitido por este Consejo General el diez de enero de dos mil trece, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.).

Expuestos los motivos para la elección de la multa, como sanción idónea a imponer en el caso concreto, se procede a su cuantificación; de conformidad con lo siguiente:

**De la determinación de la sanción**

Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar al El Partido del Trabajo, con una **multa de cincuenta a cinco mil cuotas** de salario mínimo vigente en el Estado, en términos del artículo 72, numeral 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, **vigente en el periodo en que aconteció la falta, —ejercicio fiscal dos mil nueve—**, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo a lo señalado en la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son:

*“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN. No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”*

Asimismo, se tomará en cuenta que la doctrina ha sustentado como regla general, que si la cuantía de la multa que fije el legislador, señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta; a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la

graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos, tal situación es adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave: SUP-RAP-62/2008.

A partir de lo expuesto, este órgano superior de dirección procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, al valorar las circunstancias que disminuyen la responsabilidad del partido político —**atenuantes que se presentaron en la comisión de la falta**— las cuales se hicieron consistir en que la conducta infractora del Partido del Trabajo, no fue reiterada, no es reincidente, existió singularidad en la falta y culpa en el obrar, al ser una conducta negligente.

Realizado lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del transgresor; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —**agravantes**— que concurrieron en la irregularidad que por esta vía se sanciona y que aumentan la responsabilidad del infractor, las cuales se hicieron consistir en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva o de fondo, que produjo una afectación directa a los bienes jurídicos tutelados, consistentes en garantizar el uso adecuado de los recursos, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; lo que generó el desconocimiento del destino de los recursos públicos que no fueron aplicados por este partido político, para el desarrollo de actividades específicas por la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), esto es así, debido a que la autoridad fiscalizadora no tuvo certidumbre respecto del empleo y aplicación de dicho importe, en la medida que careció de la documentación necesaria para constatar que haya sido aplicado en

actividades relacionadas con los fines legalmente encomendados a los partidos políticos, razón por la cual se estima que existió un beneficio indebido a favor del partido político infractor, por esa cantidad.

Asimismo es importante destacar, que la infracción en que incurrió el partido político, generó un daño lesivo significativo, toda vez que incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como lo es promover la participación del pueblo en la vida democrática, a través del desarrollo permanente de actividades específicas, que fortalezca una cultura política de participación ciudadana.

De igual forma, la conducta desplegada por el partido político vulneró el principio del correcto uso de los recursos públicos, por lo que la falta se consideró trascendente, pues resulta claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática, de ahí que, al omitir destinar el **porcentaje mínimo** marcado en la normatividad electoral, para la conformación de una cultura política incumplió una de las principales tareas que le fueron encomendadas constitucionalmente, como es la generación y fortalecimiento de la participación del pueblo en la vida democrática.

Además, el partido político con anterioridad a la actualización de la infracción y a la presentación del informe financiero anual dos mil nueve, tuvo pleno conocimiento de la obligación contemplada en las normas infringidas, lo que se traduce en una clara transgresión a una obligación ordenada por disposición legal, que no se encontraba sujeta a su voluntad, sino por el contrario, debió ser acatada con puntualidad en la forma en que se encuentra prevista.

De igual importancia, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido; es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio; por lo que, en virtud de que el partido político no destinó el 2% del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, dicha omisión se tradujo en un beneficio económico en su favor, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), importe que corresponde al porcentaje que ese instituto político no destinó para actividades específicas, tal y como quedó acreditado.

En ese sentido, lo conveniente sería que el monto que se fije como sanción, incluya por lo menos, el monto del beneficio obtenido. Esto es, \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), al tomar en cuenta como criterio orientador, la tesis XII/2004, cuyo rubro indica: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.” Sin embargo, en atención a la valoración conjunta de los elementos enunciados, a la cantidad y calidad de las atenuantes y agravantes que se presentaron en la comisión de la falta, a los elementos circunstanciales objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de las normas electorales y en atención al principio de proporcionalidad de las sanciones, no es dable sancionar con un monto cuyo numerario incluya por lo menos el beneficio obtenido, dado que sería excesiva.

Ahora bien, por las consideraciones vertidas, este órgano superior de dirección, en ejercicio de su facultad de arbitrio, colige que con base en la hipótesis prevista en



el artículo 72, numeral 3, fracción II del de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, vigente en dos mil nueve, es procedente que al Partido del Trabajo, por la omisión de no destinar el equivalente al 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, lo cual se tradujo en un beneficio económico en su favor por la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos veintinueve pesos 72/100 M.N.), sea sancionado con una multa equivalente a **1,250 (mil doscientas cincuenta)**, días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, a razón de \$51.95 (cincuenta y un pesos 95/100 M.N.) que asciende a la cantidad de **\$64,937.50 (sesenta y cuatro mil novecientos treinta y siete pesos 50/100 M.N.)**.

Lo anterior es así, ya que la irregularidad a sancionar, no derivó de una concepción errónea de la normatividad, por parte del Partido del Trabajo en virtud de que sabía y conocía las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, ya que por su propia naturaleza de entidad de interés público, tuvo la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, lo que implicaba destinar el equivalente al 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, actividad que no se encontraba sujeta a su voluntad; sino por el contrario, ésta debió ser acatada con puntualidad, en los términos que prevé la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

De ahí que, dicho instituto político contravino disposiciones legales y reglamentarias que conocía previamente, ya que son normas de orden público y de interés general; por ende, en ningún momento actuó bajo un “error” respecto de

la norma que debía cumplir, aunado a que la conducta se calificó como grave especial.

Además, resulta oportuno puntualizar, que en vista de que se trata de una falta que fue calificada de **fondo**, el *quantum* de esta sanción debe ser justo y proporcional al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad.

De igual forma, cabe señalar que aplicar una sanción superior a la indicada, sería excesiva de acuerdo a los criterios de proporcionalidad, así como a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias cuyos rubros son: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.” y “MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO EXCLUSIVAMENTE PENAL.”, puesto 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, no menos cierto es, que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas 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 último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción que se impone resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del partido infractor y la inhibición de su reincidencia, ya que no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, puesto que al confrontar su monto con la cantidad total de las prerrogativas que recibirá durante el ejercicio fiscal dos mil trece, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes que ascienden a la cantidad de \$13'492,696.73 (trece millones cuatrocientos noventa y dos mil seiscientos noventa y seis pesos 73/100 M.N.), se

advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del 0.48127%, lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia ni la operatividad de ese instituto político, sin que deba perderse de vista que también está en posibilidad de allegarse de financiamiento privado en las modalidades establecidas en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigente en el año dos mil nueve.

**Octavo. Del pago.** La Dirección Ejecutiva de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en el plazo de quince días hábiles a partir de que cause estado la presente resolución, deducirá de la siguiente ministración del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, el monto de las sanciones impuestas a los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, respectivamente.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, fracciones I, II y III de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 1, 2, 3, 75, 76, 265, numerales 1 y 2, fracciones I, III, XI, XIV y XV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19 y 23, fracciones I, VII y LVIII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado, vigente en el año dos mil nueve, 138 y 139, numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; este órgano superior de dirección

**Resuelve:**

**Primero.** Se da cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Uniinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, en el recurso de revisión identificado con la clave SU-RR-014/2012 y sus acumulados SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012, respecto de la resolución RCG-IEEZ-005/IV/2012 aprobada por este órgano superior de dirección, mediante la cual se dio cumplimiento al recurso de revisión SU-RR-006/2012 y sus acumulados, recaída a la resolución RCG-IEEZ-004/IV/2012, sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para las actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil nueve, presentados por los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Nueva Alianza.

**Segundo.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **quinto** de la presente resolución, se impone al **Partido Acción Nacional**, una multa equivalente a 4,534.49 días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, por la cantidad de **\$235,566.70 (doscientos treinta y cinco mil quinientos sesenta y seis pesos 70/100 M.N.)**; sanción impuesta por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **a)**, relativa a la omisión de recuperar o comprobar cuentas por cobrar por un monto de **\$588,916.76** (quinientos ochenta y ocho mil novecientos dieciséis pesos 76/100 M.N).

**Tercero.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **sexto** de la presente resolución, se impone al **Partido de la Revolución Democrática**, las sanciones siguientes:

1. Una reducción del **14.5661%** mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta alcanzar la cantidad de **\$601,849.02** (seiscientos un mil ochocientos cuarenta y nueve pesos 02/100 M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **d**), relativa a la omisión de comprobar o recuperar las cuentas por cobrar, por un monto de **\$1'483,499.79** (un millón cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos 79/100 M.N.) y por anticipo a proveedores la cantidad de **\$21,122.75** (veintiún mil ciento veintidós pesos 75/100 M.N.).

2. Una multa equivalente a **965.88** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, que asciende a la cantidad de **\$50,177.20** (cincuenta mil ciento setenta y siete pesos 20/100 M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **i**), relativa a la omisión de destinar el total del 2% de su financiamiento público ordinario, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, puesto que únicamente destinó la cantidad de **\$65,094.32** (sesenta y cinco mil noventa y cuatro pesos 32/100 M.N.) y omitió destinar la cantidad de **\$221,283.51** (doscientos veintiún mil doscientos ochenta y tres pesos 51/100 M.N.).

**Cuarto.-** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **séptimo** de la presente Resolución, se impone al **Partido del Trabajo**, las sanciones siguientes:

1. Una reducción del **14.2137%** mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta alcanzar la cantidad de **\$958,909.06** (novecientos cincuenta y ocho mil novecientos nueve pesos 06/100 M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **d**), relativa a la omisión de presentar el inventario de

bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la documentación comprobatoria que justificara las causas que propiciaron su considerable disminución, por la cantidad de **\$4'794,545.34** (cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.).

2. Una multa equivalente a 1,650.35 días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa, para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, que asciende a la cantidad de **\$85,735.47** (ochenta y cinco mil setecientos treinta y cinco pesos 47/100M.N.); por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **g)**, relativa a la omisión de recuperar cuentas por cobrar, por la cantidad de **\$428,677.36** (cuatrocientos veintiocho mil seiscientos setenta y siete pesos 36/100 M.N.).

3. Una reducción del 10.2702% mensual de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que le corresponde, hasta alcanzar la cantidad de **\$692,867.40 (seiscientos noventa y dos mil ochocientos sesenta y siete pesos 40/100 M.N.)**, por la irregularidad de fondo identificada con el inciso **h)** consistente en no presentar documentación comprobatoria que amparara los egresos efectuados por la cantidad de **\$3'464,336.99** (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta y seis pesos 99/100 M.N.).

4. Una multa equivalente a 1,250 días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, que asciende a la cantidad de **\$64,937.50** (sesenta y cuatro mil novecientos treinta y siete pesos 50/100 M.N.); cantidad que resulta de la irregularidad de fondo identificada con el inciso **k)**, relativa a la omisión de destinar el equivalente al dos por ciento 2% del financiamiento público ordinario que recibió en el ejercicio fiscal dos mil nueve, que asciende a la cantidad de \$179,529.72 (ciento setenta y nueve mil quinientos

veintinueve pesos 72/100 M.N.), para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación.

**Quinto.** Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, a efecto de que una vez que quede firme la presente resolución, realice las acciones necesarias para su cumplimiento y, en su oportunidad, informe de su cumplimiento.

**Sexto.** Se ordena al Secretario Ejecutivo que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación de la presente resolución, informe al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, respecto del cumplimiento de la sentencia recaída al recurso de revisión SU-RR-014/2012 y sus acumulados SU-RR-015/2012 y SU-RR-016/2012.

Notifíquese conforme a derecho la presente resolución.

En su oportunidad archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por unanimidad de votos ante el Secretario Ejecutivo que autoriza.- **Doy fe.**

Dada en la Sala de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el veintinueve de abril de dos mil trece.

**Dra. Leticia Catalina Soto Acosta**  
Consejera Presidenta

**Lic. Juan Osiris Santoyo de la Rosa**  
Secretario Ejecutivo