



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, NUMERAL 7 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ EN RELACIÓN CON EL PROYECTO RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO DEL TRABAJO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/216/2017/BC.

Con el debido respeto al voto emitido por mis colegas que integraron la mayoría, la suscrita emite **VOTO CONCURRENTE** en relación con el **Proyecto de Resolución respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido del Trabajo, identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/216/2017/BC**, puesto que sí bien comparto la determinación de sancionar económicamente al Partido del Trabajo (PT), considero que no puede considerarse como **culposa** la conducta infractora, ni determinar que la responsabilidad es indirecta, por las siguientes razones.

El artículo 41 de la Constitución determina que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, el cual prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas.

En ese sentido, los artículos 53, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y 47, fracción III, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado, en la modalidad de autofinanciamiento. Entendiéndose por autofinanciamiento los ingresos que obtienen dichos sujetos obligados derivado de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

Para ello, el Reglamento de Fiscalización determina que, en el caso de los espectáculos, eventos culturales y conferencias, **notificarán** a la Comisión de Fiscalización (Comisión) a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) sobre



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

su celebración, con al menos diez días hábiles de anticipación. En estos casos, la Comisión, a través de la UTF, podrá designar a su personal para que asista y lleve a cabo la verificación correspondiente. La autoridad confirmará por escrito la asistencia y el propósito de la verificación. Asimismo, los sujetos obligados deberán entregar a la autoridad electoral elementos de convicción respecto de la veracidad de los espectáculos o eventos culturales.

Por otra parte, los partidos políticos que hayan obtenido ingresos por concepto de autofinanciamiento deberán llevar un registro por cada evento que realicen en el que se precise la naturaleza del evento, fecha en que se realiza, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y autorizaciones legales para su celebración, modo de pago, importe de los ingresos obtenidos, nombre y firma del responsable, entre otros.

De esta forma, los partidos políticos informan a la autoridad electoral de los ingresos que reciban por concepto de autofinanciamiento con la finalidad de salvaguardar **la transparencia y certeza en la rendición de cuentas, así como el principio de legalidad** para no rebasar los límites anuales de financiamiento privado.

Ahora bien, las personas físicas o morales se encuentran obligadas a pagar impuestos a exigencia de la propia ley federal, local o municipal. En el caso en concreto respecto de la celebración de eventos en el municipio de Tijuana, Baja California se establece en la Ley de Ingreso de Tijuana los Impuestos sobre Asistencia a Diversiones, Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos y por permisos de Bebidas Alcohólicas, los causantes de este Impuesto son **las personas asistentes** a los espectáculos o diversiones donde se cobre cuota de admisión, dicho impuesto se determina sobre el monto de la cuota de entrada. Asimismo, en dicha Ley se establece en sus artículos 14, 25 segundo párrafo y 29 último párrafo que, tratándose de eventos organizados por partidos políticos, que tengan por objeto allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines (autofinanciamiento), **no causará este impuesto**. La tasa aplicable a dicho impuesto es de **5%** esto de acuerdo con el artículo 15 de la Ley.

Para ello, deberán acreditar requisitos formales como acta constitutiva o instrumento de creación del solicitante debidamente registrado respecto a la institución que promueve el evento, copia del contrato o contratos celebrados para su realización y declaratoria firmada por el titular del **área financiera** del Instituto u organismo organizador, en este caso partidos políticos, en la cual haga constar que el **objeto**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

del evento o espectáculo es para allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines, cuyos recursos están obligados acumular y acreditar a sus ingresos.

En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos del Estado de Baja California en su artículo 50 establece que **no son sujetos de impuesto y derechos**, los partidos políticos respecto de la celebración ferias, festivales y otros eventos que previa autorización legal, tengan por objeto allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines.

En este orden de ideas, la materia del procedimiento en cita tuvo su origen en lo ordenado por el Consejo General en los Dictámenes Consolidados de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los partidos políticos nacionales y locales del ejercicio 2016, donde derivado de la información proporcionada por la Tesorería Municipal del XXII Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, mediante oficios T-334/2016 y T-756/2016, de fechas 8 de febrero y 10 de abril de 2017, respectivamente, señaló que otorgó diversos permisos para realizar eventos públicos a los partidos Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y **del Trabajo**, de los cuales obtuvieron ingresos por la venta de boletos para los eventos en cuestión.

En el caso del PT obtuvo **61** permisos para la celebración de **91** eventos, obteniendo ingresos por \$33,247,182.00 los cuales estuvieron exentos de impuestos por un monto de \$1,927,683.20, por lo que la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento de dicho partido mediante oficio de errores y omisiones, el 4 de julio de 2017. Al contestar el oficio, el PT informó que se encontraba recabando la información respecto de la observación notificada por la autoridad, en ese sentido, al tenerse como no atendida la observación, se ordenó el inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización con la finalidad de determinar si el partido político recibió ingresos por financiamiento privado, en su modalidad de autofinanciamiento, que superaron al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el ejercicio 2016, los cuales estuvieron exentos de impuestos.

Por lo anterior, el 06 de diciembre de 2017, la autoridad instructora determinó iniciar el Procedimiento Oficioso en materia de fiscalización, en ese sentido la autoridad instructora procedió a requerir al PT, éste señaló en un primer momento que no se realizaron los eventos que se describen, **únicamente realizaron trámites administrativos ante las autoridades municipales, obteniendo por ello**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

aproximadamente seis mil pesos en especie por evento, además que el **C. Julio Cesar Vázquez Castillo**, al ser Comisionado Político Nacional del PT en Baja California, tiene la representación del partido y, por lo tanto está facultado para realizar trámites administrativos a nombre del PT.

En atención a ello, se formuló requerimiento de información al **C. Julio César Vázquez Castillo**, el cual señaló *que no se tuvo contacto directo con los organizadores de los eventos solo enviaban a un representante para **obtener un oficio de tramitación del Partido del Trabajo**, con el cual realizaban el trámite (SIC) respectivo para realizar los eventos recibiendo por ello aproximadamente seis mil pesos no en efectivo si no en especie es decir recibiendo papelería, agua embotellada y algunas cortesías para asistir a los espectáculos.*

En un segundo momento, al contestar el emplazamiento el PT negó participación alguna en la realización y/u organización de 91 eventos celebrados en el ejercicio 2016; señaló que el **C. Julio Cesar Vázquez Castillo**, no contaba con las facultades financieras o administrativas para solicitar permisos ante autoridad municipal, no ingreso dinero a las cuentas del partido; Informa sobre la demanda de inexistencia de contrato de prestación de servicios profesionales presentada por el apoderado general para pleitos y cobranzas de ese instituto político, en contra de Julio César Vázquez Castillo y Jesús Velázquez Padilla, radicada ante el Juzgado Segundo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, bajo el número de expediente 1896/2022, la cual ofrece como prueba; refiere que no existe ningún elemento de convicción que permita incluso de manera indiciaria, atribuir responsabilidad directa o indirecta por las conductas del Comisionado Político Nacional al PT, al haber realizado actos fuera de sus facultades y, al no existir ninguna prueba que permita acreditar que el partido tenía conocimiento de la tramitación de los permisos y/o celebración de los contratos, mismos cuya inexistencia ha sido demandada.

De las diligencias de investigación, la autoridad instructora acredita que los permisos solicitados ante la autoridad municipal de Tijuana fueron **gestionados** por el PT a través del **C. Julio Cesar Vázquez Castillo** quien fungía con el carácter de Comisionado Político Nacional, miembro de las Comisiones Ejecutiva, Estatal y Coordinador Estatal de Baja California, así como que el partido político actuó en conjunto con personas físicas y morales denominadas "**promotores**" mediante la celebraron contratos de prestación de servicios en los cuales dichos promotores tendrían la obligación de contratar y pagar los servicios de los artistas, se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

encargarían de la logística y seguridad de los eventos, así como la venta de los boletos y, finalmente entregarían al PT el 100% de la venta de los boletos, al cual se le aplicaría un 5% de descuento por exención de impuestos que también sería en beneficio del partido pues se convierte en un ingreso más que debe ser reportado ante la autoridad electoral.

De esta forma, el PT para poder allegarse del beneficio fiscal municipal de exención de impuesto por un 5% sobre la totalidad de la venta de boletos de los eventos, así como de la totalidad de dicho ingreso, fue **gestor** ante la autoridad municipal acreditando todos los requisitos formales establecidos en la Ley de Ingresos Municipal de Tijuana, de otro modo, **nadie más podría acceder a ese beneficio, pues solo los partidos políticos pueden acceder, al ubicarse en el supuesto normativo de entidades de interés público, que actúan a través de sus representantes legales.**

En efecto, el PT presentó la documentación que exige la Ley de Ingreso del Municipio junto con la solicitud de permiso en hoja con membretada y firmada a través del C. Julio Cesar Vázquez Castillo quien tenía facultades para realizar **trámites administrativos ante autoridades**, con la finalidad de que le fueran otorgados los permisos para la celebración de eventos, es importante precisar que en dichos permisos se señala de **forma literal** que los eventos serían para allegarse de recursos para el **cumplimiento de sus fines**, por concepto de **autofinanciamiento cuyos recursos están obligados a acumular y acreditar a sus ingresos, los cuales serían exentos del impuesto.**

Así, una vez otorgados los permisos, con la finalidad de tener certeza sobre el monto de boletos vendidos, el Ayuntamiento de Tijuana dispuso de interventores en cada una de las puertas de los eventos, los cuales contarían a las personas que ingresarían a los recintos y de esta forma calcularían el monto exento por el impuesto municipal, de estos documentos denominados “intervenciones” se desprende que los eventos fueron organizados por el PT.

Al respecto, la autoridad instructora tuvo certeza que el PT solicitó permisos para la celebración de eventos con la finalidad de acceder a la prerrogativa de exención de impuestos, aprovechándose del beneficio fiscal establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Tijuana, norma que establece que los partidos políticos no serán sujetos de los impuestos sobre Asistencia a Diversiones, Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos y por permisos de Bebidas Alcohólicas, al considerarse que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

se trata de la figura de “autofinanciamiento” establecida en la Ley de Partidos Políticos y del Estado de Baja California, es decir, la solicitud de dichos permisos se realizó con la intención de acceder a la exención de los impuestos municipales **aprovechándose de las disposiciones jurídicas aplicables** que les permiten a los partidos políticos realizar eventos con motivo de autofinanciamiento.

En consecuencia, con base en las consideraciones fácticas y normativas expuestas, esta autoridad concluyó que era fundado el presente procedimiento, respecto a los hechos objeto de investigación.

En todo esto coincido con la resolución del Consejo General.

En lo que me aparto es en las consideraciones que sustentan la individualización de la sanción, pues la mayoría consideró que se trata de una falta culposa que presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro, de gravedad ordinaria. Lo anterior, dado que **no existe responsabilidad directa del PT**, sino que se actualiza la institución jurídica conocida como **culpa in vigilando**, puesto que **se trata de actos de terceros vinculados al partido** de los que se tiene la obligación de rechazar los actos ilícitos que realicen dichas personas derivado del deber de garante, de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir tales conductas.

A mi consideración, se está en presencia de una responsabilidad directa del partido, porque la forma de participación del PT fue a través de su Comisionado Político Nacional, quien tiene la representación legal, por lo que actuó en nombre y representación del partido, con pleno conocimiento del resultado que se buscaba, debido a que, al solicitar los permisos y celebrar los contratos, a nombre del partido y en uso de una prerrogativa que se le concede a éste, obtuvo un beneficio directo para el gasto corriente del partido, pues solo éste cuenta con la prerrogativa de exención de impuesto, cuando realiza eventos para autofinanciar al partido.

Al respecto, es necesario tomar en consideración, que a partir del 2016, México ha incorporado el régimen de responsabilidad penal de personas jurídicas (en el Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable en lo conducente, al derecho administrativo sancionador, como parte de la potestad sancionadora del Estado) la posibilidad procesal de **atribuir responsabilidad penal a empresas y corporaciones que, cometan o participen en la comisión de un ilícito al**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

establecer que las personas jurídicas serán responsables de los delitos cometidos a su nombre, por cuenta, en su beneficio, o a través de los medios que ellos proporcionen cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización, lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho.

Este modelo aplicado al régimen administrativo significa que al ejercer la potestad punitiva, **se debe tener en cuenta el hecho propio del ente jurídico**, analizando su estructura interna y su organización, a efecto de determinar que si ese modo de organizarse carecía de los controles para evitar que a nombre de la persona jurídica se cometan actos ilícitos, entonces la persona jurídica responde administrativamente de la conducta ilícita. Por el contrario, si se advierte la existencia de controles y medidas de prevención establecidas por la persona moral para evitar la realización de conductas ilícitas, no es viable atribuir la responsabilidad de dicha persona moral.

En mi concepto, el partido es directamente responsable, puesto que a través de una persona física con facultades de representación, se realizó la conducta ilícita, a nombre del partido, porque fue a nombre y representación del PT y con fundamento en la prerrogativa del partido, que se realizaron los actos que resultaron ilícitos y si bien, el partido intentó deslindarse del hecho infractor hasta que la autoridad administrativa tuvo conocimiento de la posible infracción y lo emplazó, está reconocido que obtuvo un beneficio a partir del hecho ilícito en perjuicio de la finanzas públicas, sin que sirva de excluyente de responsabilidad el desconocimiento del hecho alegado por el partido, toda vez que los partidos políticos, como entes de interés público, a quienes el Estado les otorga financiamiento público y otras prerrogativas (como en Tijuana, la exención de impuestos con la finalidad de auto) debe contar con controles administrativos eficaces para vigilar que la conducta de sus representantes se adecuen a la norma, por lo que, desde mi perspectiva, resulta falaz señalar que el partido actuó a través de terceros, ya que la representación del comisionado permite que éste actúe en nombre y por cuenta de su representado, esto es, el PT, por lo que, su responsabilidad es directa y, por ende, debe sancionarse en esos términos.

Por otra parte, considero que lo resuelto en este asunto adolece de incongruencia, porque en esta misma sesión, en una situación de hecho similar a la aquí resuelta, se sancionó al PRI (en cuyo expediente no se encontraba el reconocimiento de los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

hechos en cuanto al beneficio que se obtuvo por la gestoría realizada por su representante) con base en una responsabilidad directa.

Finalmente, considero incorrecto que se hayan eliminado los argumentos que sostenían la aplicación del principio ontológico de la prueba, por considerar que existe un antagonismo entre el principio constitucional de presunción de inocencia y el principio ontológico.

El principio de presunción de la inocencia exige que la **culpabilidad sea demostrada para fincar la responsabilidad al sujeto infractor**, pues mientras esto no sucede, el inculpado se presume inocente. Esta presunción admite prueba en contrario. Aquí es donde cobra relevancia el principio ontológico de la prueba, porque parte de la base del modo natural de ser de las cosas, **como origen de todas las presunciones**, de tal forma que lo ordinario se presume y cuando la afirmación de un hecho de esta naturaleza se enfrenta a uno extraordinario, la primera merece mayor credibilidad, por lo que la carga de la prueba recae en la parte que afirma lo extraordinario. Por ello, si bien es verdad que, en principio, la parte acusada se presume inocente, también es cierto que, cuando su hipótesis de no culpabilidad la sustenta en situaciones extraordinarias al modo natural de ser de las cosas, a dicha parte se le revierte la carga de la prueba para demostrar su inocencia; de ahí que, a mi modo de ver, los argumentos contenidos en el proyecto sometido a discusión no debían eliminarse.

Con base en las anteriores consideraciones, se formula el presente voto concurrente.

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

CONSEJERA ELECTORAL

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

