



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG554/2009

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009.

Visto el Dictamen Consolidado que presenta la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los Informes de Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al proceso electoral 2008-2009, y

ANTECEDENTES

I.- El trece de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman entre otros, el artículo 41 base V, noveno párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la regulación de la observación electoral. Asimismo, en el décimo párrafo de dicha base se creó un órgano técnico del Consejo General de ese Instituto, dotado de autonomía de gestión encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; que no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal para el cumplimiento de sus atribuciones, la reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme a lo establecido en el artículo Primero Transitorio de la misma.

II.- El catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, el cual en su artículo 5, párrafo 4 establece que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral de manera individual o bien a través de organizaciones, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III.- El artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

IV.- El 10 de julio de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG313/2008 mediante el cual expidió el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 08 de agosto de 2008.

CONSIDERANDO

1.- Que los artículos 41, base V, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108 párrafo 1 inciso a), 109 párrafo 1, en relación con el artículo 118 párrafo 1 incisos w) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad de conocer de las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en los términos previsto por el mismo Código, así como la de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones señaladas en el multicitado Código.

2.- Que los artículos 79, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 6 párrafo 1 incisos m) y n del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, establecen respectivamente que para los efectos del artículo 41 Constitucional, dicha Unidad de Fiscalización, es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que cuenta con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten así como fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos, de las Organizaciones de Observadores Electorales.

3.- Que de acuerdo con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en lo sucesivo Unidad de Fiscalización) tiene



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entre otras facultades, la de recibir y revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo General.

4.- Que ciento cuarenta y siete Organizaciones de Observadores Electorales fueron acreditadas a partir del inicio del Proceso Electoral Federal y hasta el treinta y uno de mayo del año dos mil nueve ante el Presidente de algún Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, en los términos del acuerdo CG483/2008 aprobado el 29 de octubre de 2008 por el Consejo General de este Instituto.

5.- Que el 27 de enero de 2009, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Organización de las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), emitieron la convocatoria "*Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009*" con la finalidad de que las organizaciones de la sociedad civil interesadas en realizar actividades de observación electoral para el proceso Federal Electoral 2008-2009, presentaran sus proyectos de financiamiento.

6.- Que como consecuencia de lo mencionado en el párrafo anterior, se creó el Comité Técnico de Evaluación, quien durante los días 09 y 12 de marzo de 2009 tomó la decisión final sobre las aprobaciones de proyectos de observación electoral y determinó por consenso, otorgar un total de **\$21,837,758.00** (veintiún millones ochocientos treinta y siete mil setecientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.) por concepto de apoyo financiero para el desarrollo de las actividades de observación electoral.

7.- Que 27 proyectos de 26 organizaciones de observadores electorales, fueron aprobados por el Comité Técnico de Evaluación referido para recibir el apoyo financiero y que son a saber: 47.Fuerza Ciudadana A.C.; 12.Asesoría y Servicios Rurales, A.C.; 57.Quórum Legal, A.C.; 16.Unión de Milperos Tradicionales los Sueños de las Mujeres y Hombres del Maíz, A.C.; 81.Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C. ; 75.Centro Educativo Ixtlinyollotl A.C.; 59.Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios OMCIM, A.C.; 46.Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C.; 70.Fundación Murrieta, A.C.; 13.Propuesta Cívica, A.C.; 72.ETHOS-Interacción Ciudadana Glocal, A.C.; 30.Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.; 100.Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C.; 22.Deca Equipo Pueblo, A.C.; 25.Alianza Cívica, A.C.; 28.Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; 58.Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.; 61.Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; 23.Nueva



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Democracia Mexicana, A.C.; 64.Sociedad de Solidaridad Social "Cualtlepetl"; 17.Tendiendo Puentes, A.C.; 37.Fot'zi Nahño, A.C.; 29.Sociólogos de Tabasco, A.C.; 19.Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.; 44.Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.; 71.Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.

8.- Que los artículos 3.2, 4.1, 6.1 y 6.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, establecen los plazos en que las Organizaciones de Observadores Electorales deben presentar los informes de ingresos y gastos, así como los plazos con los que cuenta la Unidad de Fiscalización para revisarlos y emitir el dictamen consolidado respectivo y presentarlo ante el Consejo General para su aprobación, siendo estos: treinta días después de la jornada electoral para su presentación, veinte días para su revisión, veinte días para la elaboración del Dictamen Consolidado y, por último, tres días para su presentación ante el Consejo General.

9.- Que de conformidad con el acuerdo CG483/2008 referido con antelación, de las 147 organizaciones de observadores electorales acreditadas, 39 presentaron en tiempo y forma el informe de ingresos y gastos a más tardar el día 04 de agosto de 2009; 19 lo presentaron de manera extemporánea y 89 simplemente no lo presentaron, procediendo la Unidad de Fiscalización a su análisis y revisión con base en el procedimiento establecido en el artículo 81 párrafo 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 4.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

10.- Que la Unidad de Fiscalización ejerció en diversas ocasiones su facultad de solicitar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes prevista en el artículo 4.2 del citado Reglamento; asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 5.1 del mismo ordenamiento legal, notificó a las Organizaciones de Observadores Electorales los errores y omisiones técnicas que advirtió durante la revisión de los informes, para que éstas presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como atendieran los requerimientos sobre la entrega de documentación que la propia Unidad les solicitó respecto a sus ingresos y egresos.

11.- Que una vez agotado el procedimiento descrito en los Antecedentes antes descritos, en esta sesión la Unidad de Fiscalización presentó ante este Consejo General el Dictamen Consolidado y el proyecto de resolución respecto de los informes de ingresos y gastos presentados por las Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

12.- Que en dicho Dictamen Consolidado la Unidad de Fiscalización determinó que se encontraron diversas irregularidades derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos presentados por las organizaciones de observadores electorales, las cuales, a su juicio, constituyen infracciones a las disposiciones al Código muticitado, de acuerdo con las consideraciones expresadas en el apartado de Conclusiones Finales de la revisión de cada informe del dictamen mencionado.

13.- Que con base en lo señalado en el considerando anterior, y lo establecido en el Dictamen Consolidado presentado ante este Consejo General por la Unidad de Fiscalización, se verificará si es el caso de imponer sanciones a las Organizaciones de Observadores Electorales: 1.Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.; 2.Organización Cultural Liberal, A.C.; 3.Difusión, Capacitación para el Desarrollo Social en Tabasco; 4.Frente Mexicano PRO Derechos Humanos; 5.Asociación Ciudadana Transición Democrática por México; 6.Ahua Canmai del Sureste; 7.Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.; 8.Historiadores de Tabasco, A.C.; 9.Sonora Ciudadana, A.C.; 10.Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P.; 11.Asociación de Ciudadanos Grupos en Movimiento, A.C.; 12.Asesoría y Servicios Rurales, A.C.; 13.Propuesta Cívica, A.C.; 14.Fundación Nuevo Milenio, A.C.; 15.Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.; 16.Unión de Milperos Tradicionales los Sueños de las Mujeres y Hombres del maíz; 17.Tendiendo Puentes, A.C.; 18.Fundación Nacional de Mujeres por la Salud Comunitaria, A.C.; 19.Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.; 20.Cámara Nacional de la Industria de Transformación; 21.Korami Compartir, A.C.; 22.Deca Equipo Pueblo, A.C.; 23.Nueva Democracia Mexicana, A.C.; 24.Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.; 25.Alianza Cívica, A.C.; 26.Centro de Estudios Sociales Prometeo, A.C.; 27.Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Políticos, A.C.; 28.Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; 29.Sociólogos de Tabasco, A.C.; 30.Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.; 31.Los Dos Méxicos, A.C.; 32.Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública, A.C.; 33.Iris Azul, A.C.; 34.Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca; 35.Asociación de Profesionistas de Tabasco, A.C.; 36.Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C.; 37.Fot'zi Nahnö, A.C.; 38.Estamos en Desarrollo y Acción, A.C.; 39.Movimiento Pro-Vecino, A.C.; 40.Agencia de Desarrollo Social



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Comunitario Belbesah, A.C.; 41.Expresión Social, A.C.; 42.Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social, A.C.; 43.Participación Ciudadana, A.C.; 44.Centro de Encuentros y Diálogos A.C.; 45.Gente Diversa, A.C.; 46.Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C.; 47. Organización Fuerza Ciudadana, A.C.; 48.Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; 49.México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.; 50.Fundación Mamá Cuca, A.C.; 51.Innovación y Equidad, A.C.; 52.Desarrollo Electoral y Cultura Política, A.C.; 53.Centro de Formación Ciudadana y Cultura Política, A.C.; 54.Abogados del Estado de Coahuila, A.C.; 55.Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social Funbide, A.C.; 56.Convergencia de Organizaciones de Obreros, Campesinos, Estudiantes, Popular, Profesionistas, Artesanos, Técnicos, Independientes de Chiapas, A.C.; 57.Quórum Legal, A.C.; 58.Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A. C.; 59.Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios, OMCIM, A.C.; 60.Vigía de la Democracia, A.C.; 61.Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A. C.; 62.Madres Unidas por los Valores, la Cultura y el Progreso, A.C.; 63.Incubadora Empresarial Femenil de Aguascalientes, A.C.; 64.Sociedad Solidaridad Social Cuattletpetl; 65.Educación y Ciudadanía, A.C.; 66.Honorable Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz, A.C.; 67.Movimiento Social y Cultural, A.C.; 68.Verde que te Quiero Verde, A.C.; 69.Fundación Estado y Sociedad, A.C.; 70.Fundación Murrieta, A.C.; 71.Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.; 72.ETHOS Interacción Ciudadana Glocal, A.C.; 73.Voluntariado Sociedad sin Fronteras México, A.C.; 74.Profesionales por México, APN; 75.Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C.; 76.Grandeza Mexicana Nueva Generación, A.C.; 77.Unión de Comuneros Nahuas de Atzacaloya, Guerrero y sus 15 Anexos, A.C.; 78.Coalición de Campesinos, Comerciantes, Obreros, Juventud y Profesionales de Hidalgo, A.C.; 79.Comisión de la Defensa de los Derechos Humanos del Distrito de los Tuxtlas, A.C.; 80.Frente de Alianza Social Socios Petroleros, A.C.; 81.Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C.; 82.Consejo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil; 83.Frente Mexicano por Derechos Humanos del Distrito Federal; 84.Hermanos Solidarios, A. C.; 85.Fundación para la Defensa del Patrimonio Familiar, A.C.; 86.Universidad Marista de Querétaro, A. C.; 87.Fuerza Joven, B.C.S., A.C.; 88.Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.; 89.Aitison Alternativa Sonorense, A.C.; 90.Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; 91.Avanzada Liberal Democrática; 92.Mujeres Activistas por el Desarrollo Social, A.C.; 93.Alta Dirección y Liderazgo Latinoamericano, S. C.; 94.México Primer Mundo; 95.Prensa Asociada, A. C.; 96.Organización Nacional de Indígenas y Campesinos; 97.Corriente Democrática Indígena Chontal, A.C.; 98.Lazos de Amistad Tuxpan, A.C.; 99.Federación de Egresados y ExAlumnos de la Universidad de Guadalajara, A.C.; 100.Grupo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C.; 101.Fraternidad Periodística de Baja California Sur A.C.; 102.Crees que es un Sueño, A.C.; 103.Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C.; 104.Consejo Ciudadano Salinacruzence; 105.Centro de Investigaciones Sociales de Tabasco A.C.; 106.Instituto Electoral de Quintana Roo; 107.Organización de Mujeres Carmelitas, A.C.; 108.Colegio Libre de Hidalgo, A.C.; 109.Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C.; 110.Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Veracruz; 111.Asociación Deportiva y Cultural "Juventude", A.C.; 112.Fuerza Social por Quintana Roo, A.P.; 113.Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C.; 114.Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Campeche, A.C.; 115.Universidad Autónoma de Tlaxcala; 116.Unión de Profesionales de Derecho, A.C.; 117.Instituto Zacoalquense de la Juventud; 118.Universidad Autónoma de Chihuahua; 119.Frente Mexicano Pro Derechos Humanos Mensajeros de la Paz de Naciones Unidas; 120.Colonias Unidas Populares Democráticas, A.C.; 121.Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal A.C.; 122.Alianza Nacional Revolucionaria, A.C.; 123.Fundación Altruista Pixqui Cocone, A.C.; 124.Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal; 125.Foros de Abogados de la Región Carbonífera, A.C.; 126.Federación de Colegios, Barras, Foros y Asociaciones de Abogados del Estado de Coahuila, A.C.; 127.Auditoría Ciudadana de Saltillo; 128.Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; 129.Casa Toluca, A.C.; 130.Cooperativa del Transporte Público "Dos de Marzo"; 131.Confederación de Transporte y Empresarios de Chiapas, A.C.; 132.Renovación Democrática Estudiantil; 133.Vía Vinculación de Iniciativas Ciudadanas, A.C.; 134.Educación para la Democracia, A.C.; 135.Consejo Empresarial de la Riviera Maya; 136.Eben-Ezer, A.C.; 137.Convergencia Juvenil (CONJUAC, A.C.); 138.Instituto de Cooperación y Desarrollo Comunitario, A.C.; 139.Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa, A.C.; 140.Grupo Agrícola de Alto Lucero S.A. de R.L.; 141.Cámara Nacional de Comercio-Celaya; 142.Coordinador Empresarial-Celaya; 143.MAES México A.C.; 144.Asociación Integradora de los Derechos Humanos Generación 2008; 145.Centro de Derechos Humanos "Juan Gerardi" A.C.; 146.Cámara de la Propiedad Urbana de Torreón A.C. y, 147.Factor Ciudadano, A.C.

14.- Que conforme a lo señalado en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General analizará en el orden descrito, cada una de las organizaciones de observadores electorales por apartados específicos en los siguientes términos:



14.1. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CIUDADANOS EN MOVIMIENTO PARA EL DESARROLLO, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente, y derivado de que solo se encuentra una irregularidad en la revisión del informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad y posteriormente individualizar la sanción.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la organización de observadores electorales, específicamente, es la siguiente:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión: **4**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en el numeral **4** lo siguiente:

Egresos

"4. La Organización presentó la relación de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales sin indicar el monto total que percibió cada una."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Egresos

Al verificar la documentación presentada por la organización, se observó que se realizaron trabajos de verificación en los estados de Veracruz, Puebla, Tabasco y Guanajuato; sin embargo, omitió presentar las relaciones de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales, en donde se especificara el monto total que percibió cada una de las personas asignadas.



En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las relaciones de las personas que recibieron algún apoyo como observadores electorales, donde se especificaran sus apellidos paterno, materno y nombre (s).
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 2.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4263/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 2 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito del 11 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“El apoyo recibido fue destinado a la operación de la Jornada Electoral, las personas que recibieron apoyo son:

Estado	Nombre
<i>Guanajuato</i>	<i>Alma Alejandra Chávez Gloria</i>
<i>Puebla</i>	<i>Lorena Ortiz Valdez</i>
<i>Tabasco</i>	<i>José Manuel Rodríguez Ramos</i>
<i>Veracruz</i>	<i>Leonor Zarate Bates</i>

(...)”.

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que de la revisión a la relación de las personas que recibieron apoyo como observadores electorales, no se especifica el monto total que percibió cada una de las personas asignadas; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo anteriormente manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, al presentar la relación de las personas que recibieron apoyo como observadores electorales sin indicar el monto total que percibió cada una de ellas, incumplió con lo dispuesto en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4263-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, contestó lo que a su derecho convino, mediante escrito de 11 de septiembre de 2009, sin embargo, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que omitió especificar los montos otorgados a cada una de las personas citadas en dicho escrito, por lo que incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda, y finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla, dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas, b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y finalmente, d) que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión **4** fue de omisión o de no hacer porque la organización de observadores electorales no presentó la totalidad de los requisitos establecidos en la documentación a la que estaba obligada por la normatividad, tales como la indicación del monto total que percibieron las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
<i>4. La Organización presentó la relación de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales sin indicar el monto total que percibió cada una.</i>	Omisión

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., presentó en tiempo y forma su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales, sin embargo al presentar la relación de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales omitió indicar el monto total que percibió cada una.

Tiempo: La irregularidad atribuida a la organización de observadores electorales surgió de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 3 de agosto de 2009.

Lugar: La falta se actualizó al presentarse el informe en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa 436, Col. Exhacienda de Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar y no dolo.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de la conclusión **4** la organización, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aun cuando no entregó la documentación solicitada con la totalidad de los requisitos establecidos en el reglamento. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de la conclusión anteriormente mencionada **trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales.

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 4** del dictamen, la organización transgredió lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo que se refiere al artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

2.2 “Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

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

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales informar en tiempo los movimientos hechos por la organización para el correcto desarrollo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

d) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con la totalidad de los requisitos en la documentación presentada, necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización de observadores electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de la organización de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C respecto de la conducta que nos ocupa.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta trasgrede lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. se califica como **LEVE**.



Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y solo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que dicha Organización presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., no cumplió con su obligación de informar en el plazo establecido por la ley, como lo es el no reportar el monto total que percibió cada una de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C. no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado, ello en razón de que por primera ocasión se sanciona a la misma.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **LEVE**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La organización de observadores electorales no presentó una conducta reiterada.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.



- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conclusión sancionatoria no es cuantificable, ya que la transgresión detectada por la Unidad de Fiscalización atiende a que no indicó los montos involucrados en la relación de las personas a las que se les otorgó alguna cantidad por concepto de apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores, que configura un incumplimiento que no permitió una adecuada actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas.

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
4	La Organización presentó la relación de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales sin indicar el monto total que percibió cada una.	No cuantificable

Cabe señalar que a pesar de no ser cuantificable la irregularidad observada por la organización de observadores electorales tampoco determina que es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en la falta formal, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta en la presente irregularidad.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

La falta contenida en la conclusión 4, es incuantificable y se trata de falta de cuidado o descuido administrativo.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida tal irregularidad, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1. *Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:*
 - e) *Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:*
 - I. *Con amonestación pública;*
 - II. *Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y*
 - III. *Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”*

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.2. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN CULTURA LIBERAL, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de esta Organización de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades y, finalmente, se individualizará una sola sanción (en el caso de las faltas formales) de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-85/2006.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., son las siguientes:

a) 4 faltas de carácter formal conclusiones **3, 4, 6 y 7**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión practicada a los Informes de origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, proceso federal electoral 2008-2009, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **3, 4, 6 y 7**, mismas que se analizarán con su debido tema.

Ingresos

“3. La Organización no depositó aportaciones realizadas en efectivo con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, por un importe de \$13,355.00”

Bancos

“4. La Organización omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios”.

Egresos

Verificación Documental

“6. La Organización omitió presentar las relaciones de los gastos operativos realizados y programados; las cuales debían contener las especificaciones que señala el Reglamento”.

“7. La Organización, presentó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, por \$7,956.61”.



I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

Conclusión 3

De la revisión a los Recibos "RAIS" de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo presentados por la Organización, se observó que omitió presentar las fichas de depósito o, en su caso, las transferencias bancarias de dichas aportaciones. A continuación se indican los casos en comento:

FOLIO	FECHA	NOMBRE	IMPORTE
0002	30-06-09	Gerardo Laureano Fuentes Velasco	\$2,599.00
0003	30-08-09	Roberto Genaro Amezcua Mendiola	7,956.00
0004	26-02-09	José Antonio Almorán García	2,800.00
TOTAL			\$13,355.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las fichas de depósito y/o transferencias bancarias correspondientes a las aportaciones en efectivo realizadas.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 1.3, 1.4, 1.5 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4262/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito PE-/030/09 del 10 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Dado que la organización cuenta con pocos aportantes y los ingresos para las actividades del presente año no fueron aprobados por las instituciones públicas y privadas a las que se les solicitó apoyo económico, los ingresos fueron aportados por los miembros de la organización, pagando de su propio dinero el gasto que se requería realizar para las actividades de observación electoral y facturados a nombre de la organización, ya que implicaban labores relacionadas a la actividad de observación electoral del proceso 2009;

Por lo anterior no existen depósitos realizados, transferencias y estados bancarios que avalen dichas actividades, según nos los solicitan. Sin embargo me permito indicarle el proceso de valuación de nuestros gastos e ingresos, el cual fue cuantificar el monto de los gastos realizados por los terceros, respaldados con la documentación respectiva (facturas, boletos de avión, autobús, etc.) a nombre de la organización por las actividades realizadas relacionadas a los trabajos de observación electoral y se procedió a expedirles el recibo correspondiente amparando dichos montos.

Es importante mencionar que si contamos con una cuenta bancaria con los siguientes datos.

*Organización Cultura Liberal, Asociación Civil
Banco Santander Mexicano, S.A. de C.V.
Cuenta 92-00047173-4
Clabe 01418020004717343
Sucursal 0054 Miramontes Plaza Miramontes*

Pero la cual se encuentra sin movimiento alguno desde el mes de Mayo del 2008, y por políticas de la Institución Financiera, esta solo envía los estados de cuenta en las cuentas que tiene algún movimiento y en la cual incluso se tiene un adeudo de intereses y comisiones que no se han podido pagar. Por esa razón es que no les enviamos estado bancario con respecto a estas actividades (por no contar con los estados de cuenta bancario en el periodo en que se desarrollo el trabajo de observación electoral), lo anterior puede ser cotejado vía compulsas con la institución financiera mencionada, pero de ser necesario para cumplir con su normatividad solicitaríamos una carta de la institución financiera correspondiente, si así lo consideran conveniente, que respalde tanto el nulo movimiento de dicha cuenta como su política de estados de cuenta (a reserva de que nos la otorgue) a fin de que sirva de comprobación a lo que hemos mencionado”.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que señala que los gastos fueron pagados por cada uno de los miembros de la organización, y no con recursos provenientes de la cuenta bancaria a nombre de la Organización, al respecto, la Organización debió ingresar primeramente los aportaciones a dicha cuenta bancaria, tal como lo establece la normatividad; por tal razón, la observación quedó no subsanada por un importe de \$13,355.00.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4 y 1.5 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito PE-/030/09 de fecha 10 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada.

Bancos

Conclusión 4

De la revisión a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que no proporcionó los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización de observadores, en los que se reflejaran los depósitos de los ingresos obtenidos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización de observadores, donde se pudieran verificar los depósitos de los ingresos que recibió para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 1.4, 1.5, 3.3, inciso b) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4262/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito PE-/030/09 del 10 de septiembre de 2009 la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"Dado que la organización cuenta con pocos aportantes y los ingresos para las actividades del presente año no fueron aprobados por las instituciones públicas y privadas a las que se les solicitó apoyo económico, los ingresos fueron aportados por los miembros de la organización, pagando de su propio dinero el gasto que se requería realizar para las actividades de observación electoral y facturados a nombre de la organización, ya que implicaban labores relacionadas a la actividad de observación electoral del proceso 2009;

Por lo anterior no existen depósitos realizados, transferencias y estados bancarios que avalen dichas actividades, según nos los solicitan. Sin embargo me permito indicarle el proceso de valuación de nuestros gastos e ingresos, el cual fue cuantificar el monto de los gastos realizados por los terceros, respaldados con la documentación respectiva (facturas, boletos de avión, autobús, etc.) a nombre de la organización por las actividades realizadas relacionadas a los trabajos de observación electoral y se procedió a expedirles el recibo correspondiente amparando dichos montos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es importante mencionar que si contamos con una cuenta bancaria con los siguientes datos.

*Organización Cultura Liberal, Asociación Civil
Banco Santander Mexicano, S.A. de C.V.
Cuenta 92-00047173-4
Clabe 01418020004717343
Sucursal 0054 Miramontes Plaza Miramontes*

Pero la cual se encuentra sin movimiento alguno desde el mes de Mayo del 2008, y por políticas de la Institución Financiera, esta solo envía los estados de cuenta en las cuentas que tiene algún movimiento y en la cual incluso se tiene un adeudo de intereses y comisiones que no se han podido pagar. Por esa razón es que no les enviamos estado bancario con respecto a estas actividades (por no contar con los estados de cuenta bancario en el periodo en que se desarrollo el trabajo de observación electoral), lo anterior puede ser cotejado vía compulsas con la institución financiera mencionada, pero de ser necesario para cumplir con su normatividad solicitaríamos una carta de la institución financiera correspondiente, si así lo consideran conveniente, que respalde tanto el nulo movimiento de dicha cuenta como su política de estados de cuenta (a reserva de que nos la otorgue) a fin de que sirva de comprobación a lo que hemos mencionado”.

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando indica en su escrito que su cuenta bancaria se encuentra sin movimiento alguno desde el mes de mayo del 2008, y por políticas de la Institución Financiera, esta sólo envía los estados de cuenta en las cuentas que tiene algún movimiento, la normatividad es clara al establecer que los estados de cuenta deben ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito PE-/030/09 de fecha 10 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada.

Egresos

Verificación Documental

Conclusión 6

Con base en los criterios de revisión establecidos por la Unidad de Fiscalización, se revisó la cantidad de \$13,355.61 que representa el 100% de los Egresos reportados en este rubro por la Organización, determinando que la documentación que los ampara, consistente en recibos de pago, facturas y boletos de autobús, cumple con la normatividad, con excepción de lo que se detalla a continuación:

De la verificación a la documentación presentada por la Organización, se observó, que omitió presentar la relación detallada de los gastos operativos realizados, la cual debía especificar; lugar donde se realizó la erogación, el concepto, importe, fecha y la cuenta bancaria o transferencia electrónica donde se reflejara el pago realizado.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las relaciones de los gastos operativos realizados y programados por la Organización, con las especificaciones que señala el Reglamento de la materia.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, así como los artículos 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4262/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito PE-/030/09 del 10 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Con respecto a la relación de gastos que se nos solicita, le comento que este se vio (sic) alterado dado que no se recibió el apoyo económico solicitado y el proyecto original estaba planeado para ser desarrollado en el estado de Zacatecas y se inició en el mes de agosto, como etapa pre-operativa, aun cuando el proceso electoral se inicio en el mes de octubre de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, por lo que algunos gastos se realizaron en Zacatecas y otros fueron recortados o simplemente eliminados por la falta de apoyo económico. De hecho se realizaron actividades desde el mes de agosto con la finalidad de ir invitando a los ciudadanos del estado sobre el trabajo en los meses subsecuentes, como se hizo en el mes de noviembre (una vez iniciado oficialmente el proceso electoral) y de las (sic) se tienen las constancias ya que se presentaron diversas cartas ante las juntas locales del estado de Zacatecas y su distrito 03 en el mes de noviembre del 2008. Para sustentar lo anteriormente dicho le detallo el cronograma de actividades original del proyecto, el cual se anexa al final del presente documento.”

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando presentó el cronograma de actividades de observación electoral 2009, presupuesto de gasto original ejercido y no ejercido, así como programa original de adquisiciones no ejercido 1 y 2, la normatividad es clara al establecer que debe presentar las relaciones de los gastos operativos realizados y programados por la Organización, con las especificaciones que señala el Reglamento de la materia; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito PE-/030/09 de fecha 10 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada.

Conclusión 7

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se localizó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008. A continuación se detalla el caso en comento:

FACTURA		PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE
NUMERO	FECHA				
101096139	14-08-08	Transportes Aeromar, S.A. de C.V.	México-Zacatecas	México	\$7,956.61

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las correcciones que procedieran al Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, de tal manera que reportara únicamente los ingresos y egresos vinculados con actividades de observación electoral durante el proceso electoral 2009, de forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, incisos 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 2.1, 3.1, 3.4 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4262/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, con escrito PE-/030/09 del 10 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Con respecto a la relación de gastos que se nos solicita, le comento que este se vio alterado dado que no se recibió el apoyo económico solicitado y el proyecto original estaba planeado para ser desarrollado en el estado de Zacatecas y se inició en el mes de agosto, como etapa pre-operativa, aun cuando el proceso electoral se inició en el mes de octubre de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, por lo que algunos gastos se realizaron en Zacatecas y otros fueron recortados o simplemente eliminados por la falta de apoyo económico. De hecho se realizaron actividades desde el mes de agosto con la finalidad de ir invitando a los ciudadanos del estado sobre el trabajo en los meses subsecuentes, como se hizo en el mes de noviembre (una vez iniciado oficialmente el proceso electoral) y de las (sic) se tienen las constancias ya que se presentaron diversas cartas ante las juntas locales del estado de Zacatecas y su distrito 03 en el mes de noviembre del 2008. Para sustentar lo anteriormente dicho le detallo el cronograma de actividades original del proyecto, el cual se anexa al final del presente documento.

Por lo anterior le solicito me indique el razonamiento, criterio y/o la regulación aplicable que impida tomar el gasto de avión mencionado como un gasto relacionado, ya que a pesar de que el gasto se realizó en agosto, el boleto se hizo efectivo en los primeros días de septiembre y fue con relación a actividades relacionadas con el trabajo de observación electoral en el estado de Zacatecas, aun cuando por las limitaciones posteriores se tuvo que modificar nuestro plan de trabajo de observación en el proceso electoral 2009”.

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando indica en su escrito que el proyecto original estaba planeado para ser desarrollado en el estado de Zacatecas, mismo que se inició en el mes de agosto 2008 como etapa pre-operativa, realizando actividades desde esa fecha con la finalidad de invitar a los ciudadanos del estado a colaborar en los meses subsecuentes, la normatividad es clara al establecer que los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculadas únicamente con actividades relacionadas directamente con el proceso electoral 2009; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito PE-/030/09 de fecha 10 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y,



finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización política nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (Acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”. Por otra parte define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **3, 4, 6 y 7** fueron de omisión (de no hacer), toda vez que la Organización de Observadores Electorales en comento, omitió acreditar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en relación con la conclusión **3** la Organización no depositó aportaciones en efectivo de gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, por un importe de \$13,355.00; por otra parte, en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la conclusión 4 omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios; en cuanto a la conclusión 6 omitió presentar las relaciones de los gastos operativos realizados y programados; y finalmente por lo que hace a la conclusión 7, presentó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, siendo que la normatividad es clara al establecer, que los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculadas únicamente con actividades relacionadas directamente con el proceso electoral 2009.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales **Organización Cultura Liberal, A.C.**, y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
3. La Organización no depositó aportaciones realizadas en efectivo con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, por un importe de \$13,355.00.	Omisión
4. La Organización omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios.	Omisión
6. La Organización omitió presentar las relaciones de los gastos operativos realizados y programados; las cuales debían contener las especificaciones que señala el Reglamento.	Omisión
7. La Organización, presentó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, por \$7,956.61.	Acción

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización no depositó las aportaciones realizadas en efectivo, con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, por un importe de \$13,355.00 (conclusión 3); así mismo, no presentó 5 estados de cuenta bancarios (conclusión 4) de igual forma no presentó las relaciones de los gastos operativos realizados y programados, las cuales debían contener las especificaciones que señala el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Reglamento (conclusión 6); y finalmente, presentó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, por \$7,956.61 (conclusión 7).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la **Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C.**, surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, para el Proceso Federal Electoral 2008-2009, presentado el 28 de julio de 2009.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta 436, Col. Ex hacienda Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de violación, alguna de la citada organización, al no depositar las aportaciones realizadas en efectivo, con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, al no cumplir con su obligación de presentar la totalidad de los estados de cuenta bancarios, así como las relaciones de los gastos operativos realizados y programados y al presentar un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, siendo que la normatividad es clara al establecer que los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculadas únicamente con actividades relacionadas directamente con el proceso electoral 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe **culpa** en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que la Organización política intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora, a fin de subsanar las irregularidades encontradas en la revisión de su informe. Sin embargo, las diversas manifestaciones hechas no fueron idóneas para ese cometido. Consecuentemente, las irregularidades se traducen en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de una falta formal, no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores electorales.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En ese orden de ideas, por lo que hace a la conclusión número 3 quebranta entre otros, los artículos 1.3 y 1.5 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que se analizan, previa transcripción:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“1.3 Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

Asimismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

“1.5 Los ingresos provenientes de integrantes o asociados de la organización de observadores estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país, dichas aportaciones deberán ser depositadas en la cuenta señalada en el artículo anterior”.

El precepto tiene como finalidad establecer la forma en que las organizaciones de observadores se allegan de recursos, mismos que se integran por aportaciones o donativos en dinero que efectúan los integrantes o asociados de las organizaciones, en la respectiva cuenta bancaria aperturada a nombre de éstas.

Así también, al indicar que los ingresos deben ser realizados por personas físicas con residencia en el país, prohíbe cualquier donativo o aportación proveniente del extranjero.

Siendo el fin de la norma el dar certeza del origen de la aportación es decir se trata de facilitar a la autoridad fiscalizadora su labor de verificación sobre la procedencia de las aportaciones reportadas por las organizaciones de observadores y con ello salvaguardar el principio de transparencia, que debe imperar la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por último, y en concordancia con el artículo 1.4 del propio reglamento, se hace énfasis en que las aportaciones o donativos deben de ser depositados en una cuenta única a nombre de la organización.

En cuanto a las conclusiones **3** y **4**, tienen en común la transgresión al artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual cita:

“1.4. Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen”.

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

La conclusión número 7, conculca el artículo 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual establece:

“2.1 Los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculados únicamente con actividades relacionadas directamente con la observación electoral”.

El artículo transcrito con antelación, entraña como supuesto normativo la obligación por parte de las organizaciones de observadores electorales, de que sus egresos es decir sus gastos se encuentren destinados única y exclusivamente a fines relacionados con la observación electoral.

En otras palabras, la norma en comento regula la obligación a cargo de las organizaciones de observadores de apartarse de cualquier gasto distinto a su actividad primordial, que es la observación electoral.

Finalmente, la conclusión 6 infringe lo previsto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual estipula:

“2.3. Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada”.

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaborar y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, las irregularidades contenidas en las conclusiones **3, 4, 6 y 7**, se traducen en conductas infractoras imputables a la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que no depositó aportaciones realizadas en efectivo con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización, omitió proporcionar estados de cuenta bancarios y relaciones de gastos operativos realizados y programados con las especificaciones señaladas por la normatividad, así como presentar un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008, entorpeciendo con su conducta omisiva el desarrollo de la actividad fiscalizadora, toda vez que no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Así las cosas, con la irregularidad analizada no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sin embargo, sí se ponen en peligro.

Por tanto, al valorar estos elementos junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.



Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización, que influyen o intervienen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., respecto de las conductas que nos ocupan.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de **FALTAS FORMALES**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas transgreden lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 1.5, 2.1 y 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del código federal de instituciones y procedimientos electorales, lo procedente es imponer una sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., se califican como **LEVES**, porque tal como quedó señalado, dicha organización incurrió en un proceder que impidió verificar a la autoridad fiscalizadora de manera cierta, y por ende comprobable, lo reportado por la organización que se analiza, en virtud de que incumplió con la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora, la totalidad de la documentación comprobatoria respecto a sus estados de cuenta bancarios, así como de los gastos operativos realizados y programados; por otra parte, omitió depositar las cantidades correspondientes a las aportaciones en efectivo, y con lo cual se cubrieron los gastos de actividades de la observación electoral y presentó un boleto electrónico de avión expedido en el mes de agosto de 2008.

Esto es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., pues dio respuesta a los requerimientos realizados; no se acredita la reiteración de la conducta descrita ni la existencia de dolo por la organización de referencia.

Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de las irregularidades, se considere apropiada para disuadir a la actora de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En esos términos, 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 la irregularidad que desplegó la Organización de Observadores Electorales que nos ocupa y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad, es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien, la organización no presentó en forma íntegra la documentación comprobatoria, respecto de sus ingresos y egresos con motivo del desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, la autoridad contó con elementos adicionales que le permitieron tener certeza respecto del financiamiento recibido por la organización, así como de su aplicación.

En el presente caso, las irregularidades contenidas en las conclusiones **3, 4, 6 y 7**, se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores en comento, las cuales puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que la autoridad electoral no contó con los elementos suficientes para el debido desarrollo del proceso de fiscalización.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis a la irregularidad que nos ocupa, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C., no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado, derivado a que ésta es la primera vez que se fiscaliza a dichas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales de referencia, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales, no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente.
- La Organización de Observadores Electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- De las conclusiones **3** y **7**, se desprende que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$21,311.61 (Veintiún mil trescientos once pesos 61/100 M.N.), lo cual configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:



Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
3	La Organización no depositó aportaciones realizadas en efectivo con los cuales se cubrieron gastos de actividades de observación electoral a una cuenta bancaria a nombre de la Organización.	\$13,355.00.
4	La Organización omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios	NA
6	La Organización omitió presentar las relaciones de los gastos operativos realizados y programados; las cuales debían contener las especificaciones que señala el Reglamento	NA
7	La Organización, presentó un boleto electrónico de avión con fecha de expedición del mes de agosto de 2008.	\$7,956.61.

Asimismo, debemos tomar en cuenta que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas de fondo, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en la irregularidad.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/07**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En las conclusiones **3 y 7** se toma en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$21,311.61 (Veintiún mil trescientos once pesos 61/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.



Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad no trasciende en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“(…)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

“I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales Organización Cultura Liberal, A.C.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.3. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.- "La Organización de Observadores Electorales **Difusión, Capacitación para el Desarrollo Social en Tabasco** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2815/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009.

Posteriormente mediante oficio UF-DA/4042/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización que presentara dicha información ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Ingresos

La Organización no reportó importe alguno en este rubro, ya que no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009. En consecuencia, no fue posible verificar este rubro.

Cabe señalar que la Organización no fue beneficiada por los montos de apoyo financiero aprobados por el Comité Técnico de Evaluación que es encargado de evaluar los proyectos de observación electoral y a su vez aprobarlos.

Egresos

La Organización no reportó monto alguno en este rubro, ya que no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009. En consecuencia, no fue posible verificar este rubro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende *"daño, perjuicio o detrimento"*. Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.4. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“ La Organización de Observadores Electorales **Frente Mexicano PRO Derechos Humanos** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009”.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2816/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009.

Posteriormente mediante oficio UF-DA/4043/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización que presentara dicha información ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Frente Mexicano PRO Derechos Humanos, incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto a presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales Frente Mexicano PRO Derechos Humanos a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del Proceso Electoral Federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



14.5. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN CIUDADANA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA POR MÉXICO

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008 - 2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México**, específicamente, es la siguiente:

- 1. "La Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México, no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2817/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009.

Posteriormente mediante oficio UF-DA/4044/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización que presentara dicha información ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México, se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La multicitada Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la citada Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales aludida, transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la citada Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la multicitada Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del Proceso Electoral Federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral en comento, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales Asociación Ciudadana Transición Democrática por México, no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN CIUDADANA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA POR MÉXICO con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.6. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AHUA CANMAI DEL SURESTE.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

2. *“La Organización de Observadores Electorales Ahua Canmai del Sureste no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2818/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2009; y que la presentación de dicho informe debía



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009.

Posteriormente mediante oficio UF-DA/4045/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización que presentara dicha información ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales Ahua Canmai del Sureste, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le



hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Ormeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del Proceso Electoral Federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AHUA CANMAI DEL SURESTE con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14. 7. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009 se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2819/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del



financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2008-2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende *la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del Proceso Electoral Federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que “a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.8. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HISTORIADORES DE TABASCO, A. C.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales HISTORIADORES DE TABASCO, ASOCIACIÓN CIVIL**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Historiadores de Tabasco, A.C.** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2820/09, del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2008-2009.

Posteriormente mediante oficio UF-DA/4046/09, del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización que presentara dicha información ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondiente al ejercicio 2008-2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya acausado la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pñl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del Proceso Electoral Federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HISTORIADORES DE TABASCO, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.9. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SONORA CIUDADANA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **SONORA CIUDADANA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.10. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, S.P.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P., no presentó su Informe sobre el origen monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral que realizó durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/4114/09 del 20 de agosto de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Décimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito sin referencia ni fecha, recibido por esta Autoridad Electoral el 31 de agosto de 2009, la Organización señaló lo que a la letra se transcribe:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“... me permito enviar a Usted el Informe de observadores electorales 2009 que elaboró nuestra Confederación durante la jornada del 5 de julio del 2009.

También le comento que dicho informe se elaboró con la participación de los Centros Empresariales de COPARMEX que están en diversos puntos de la República Mexicana.

La Actividad de observación electoral que llevamos a cabo, fueron con recursos propios, a través de voluntarios que son socios o colaboradores de COPARMEX y sus Centros Empresariales, y recibir ningún tipo de financiamiento para ello por parte de ese H. Instituto, de algún otro organismo nacional o internacional o de partido político alguno”.

Aún cuando la organización manifiesta que presenta el informe de observadores electorales 2009, no se localizó el formato “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales”, lo único que presentó es un engargolado con comentarios de lo que se percataron en varias casillas.

En consecuencia, al no presentar el formato “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”, la organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la Observación Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, S.P.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.11. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DE CIUDADANOS GRUPOS EN MOVIMIENTO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1 La Organización de Observadores Electorales “Asociación de Ciudadanos Grupos en Movimiento, A.C.” presentó en forma extemporánea ocho días posteriores a la fecha de vencimiento, su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso federal electoral 2008-2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 12 de agosto de 2009 la Organización de Observadores Electorales **Asociación de Ciudadanos Grupos en Movimiento, A.C.**, entregó en forma extemporánea es decir ocho días después de la fecha de vencimiento, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008-2009, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable a partir del 15 de enero de 2008, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 10 de julio de 2008, el cual entró en vigor a partir del 11 de julio del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2008, que precisa que todos sus ingresos y egresos que se reporten en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la Organización y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales exige.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales presentó de forma Extemporánea el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir treinta días después de la jornada electoral, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo**, es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pmi*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de observadores electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** a la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DE CIUDADANOS GRUPOS EN MOVIMIENTO, A. C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.12. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASESORÍA Y SERVICIOS RURALES, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que solo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

Conviene mencionar que el estudio de la irregularidad que se considera formal se hará en un solo apartado englobando los Ingresos y Egresos, toda vez que con esa infracción no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.



Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de la conclusión, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, específicamente, es la siguiente:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión 3

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria 3, que se analizará con su debido tema.

Ingresos

Conclusión 3

“3. La Organización presentó por correo electrónico, en forma ilegible, las fichas de depósito que amparan el depósito de los recursos otorgados por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por la cantidad de \$502,775.00.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, llevó a cabo la verificación del 100% de los ingresos reportados respecto del financiamiento recibido por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), integrado por la primera y segunda ministraciones correspondientes al periodo de revisión, las cuales cumplen con la normatividad aplicable, con excepción de lo siguiente:

De la revisión a los estados de cuenta bancarios por los meses de marzo y junio de 2009 de la cuenta 7508174786 del Banco Nacional de México, S.A., se observaron los depósitos por los recursos del fondo de apoyo a la observación electoral; sin embargo, no presentó las fichas de depósito correspondientes. A continuación se detallan los casos en comento:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

FECHA	CONCEPTO	IMPORTE
23/03/09	Depósito salvo buen cobro suc. Anzures	\$236,600.00
10/06/09	Depósito salvo buen cobro suc. Anzures	266,175.00
	TOTAL	\$502,775.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las fichas de depósito en original, así como la copia de los cheques.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los numerales 1.3, 3.3, 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4266/09 del 31 de agosto de 2009.

En consecuencia, con escrito sin número del 7 de septiembre de 2009, presentado por correo electrónico, la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

"Por medio de este conducto, y en respuesta a las observaciones realizadas al informe presentado por ASER, A.C., le hacemos llegar adjunto dos archivos con las fichas de depósito de las dos ministraciones depositadas por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, aclarando que en la primera ministración el depósito se realizó desde la ciudad de México y no tenemos copia del cheque, y la segunda ministración la realizó directamente el PNUD, y nos envió vía electrónica ficha de la transferencia y el depósito, que es lo que estamos enviando."

De la verificación a la documentación presentada por la Organización, consistente en dos archivos electrónicos que contienen fichas de depósito de las dos ministraciones entregadas por el fondo de Apoyo a la Observación Electoral, se observó que estas se encuentran ilegibles, impidiendo con esto llevar a cabo la revisión, por tal razón, la observación no quedó subsanada, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 1.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificaron en tiempo y forma los oficios de errores y omisiones descritos con antelación, respecto de los informes de la Organización que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, notificó mediante oficio UF-DA-4266/09 de fecha 31 de agosto de 2009 a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización contestó lo que a su derecho convino, sin embargo la respuesta contenida en el escrito sin número del siete de septiembre de dos mil nueve, no fue idónea para subsanar la observación realizada, toda vez que los documentos remitidos vía electrónica eran ilegibles

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una



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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de las Organizaciones de Observadores Electorales, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión **3**, fue de **omisión** (de no hacer) porque la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales, A.C., presentó mediante correo electrónico en forma ilegible, fichas de depósito correspondientes a los recursos otorgados por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por la cantidad de \$502,775.00.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales, A.C. y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o acción.

Irregularidad cometida	Tipo de irregularidad
3. La Organización presentó por correo electrónico, en forma ilegible, las fichas de depósito que amparan el depósito de los recursos otorgados por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por la cantidad de \$502,775.00.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., presentó por vía electrónica, de manera ilegible, fichas de depósito por un monto de \$502,775.00.

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C, surgió de la revisión del informe sobre el Origen, Monto y Aplicación de los recursos que recibió para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realizaron dentro del Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 3 de agosto de 2009.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de violación alguna de la citada Organización de Observadores Electorales, para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe **culpa** en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de la conclusión 3, la Organización de Observadores Electorales intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aún cuando no haya cumplido con los requisitos de presentación de la documentación original correspondiente.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta culposa de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.



Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento y gastos de la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C.

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 3** del dictamen, la Organización de Observadores Electorales transgredió lo dispuesto en el artículo **1.3** del reglamento de la materia, mismo que a la letra señala:

“1.3 Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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



En general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la Organización de Observadores Electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26 del reglamento vigente), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C. cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto en artículo 1.3 del Reglamento que para Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del código federal de instituciones y procedimientos electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) Individualización de la sanción

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta cometida por la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C. se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de dicha Organización y el Desarrollo; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.



Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la Organización de Observadores Electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales no presentó las fichas de depósito en original por el monto de \$502,775.00, atendiendo a las disposiciones del Reglamento en comento, la autoridad contó con elementos adicionales que le permitieron tener certeza respecto de los egresos reportados por la organización.

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



iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales A.C., no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado, derivado a que ésta es la primera vez que se fiscaliza a dichas organizaciones.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **LEVE**.
- Con la actualización de la falta de carácter formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente.
- La Organización de Observadores Electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.



- Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a la que arribó esta autoridad, ascienden a \$502,775.00 (quinientos dos mil, setecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
3	3. La Organización presentó por correo electrónico, en forma ilegible, las fichas de depósito que amparan el depósito de los recursos otorgados por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por la cantidad de \$502,775.00.	\$502,775.00

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Bajo este contexto, en la conclusión **3**, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$502,775.00 (quinientos dos mil setecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida tal irregularidad, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“(…)

“I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa hasta de doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales, A.C.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.13. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PROPUESTA CÍVICA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **PROPUESTA CÍVICA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.14. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN NUEVO MILENIO, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que existen irregularidades de carácter formal en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., específicamente, son las siguientes:

a) 4 Faltas de carácter formal: conclusiones **3, 4, 5 y 7**.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **3, 4, 5 y 7**, que se analizarán con su debido tema.

Ingresos

Conclusión 3

"3. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético."

Estados de Cuenta

Conclusión 4

"4. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó los estados de cuenta correspondientes, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó."

Conclusión 5

"5. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Egresos

Conclusión 7

"7 La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

Conclusión 3

Al comparar las cifras reportadas en el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, recuadro II. Ingresos, contra el importe reflejado en el formato "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo, se observó que no coincidían. El caso en comento se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:		
	"IOMA-FOE" INFORME SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES	FORMATO "RAIS" RECIBO DE APORTACIONES DE INTEGRANTES O ASOCIADOS EN EFECTIVO	DIFERENCIA
II. Ingresos			
Monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$0.00	\$11,300.00	-\$11,300.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- El formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético, toda vez que los montos reportados en el mismo deben coincidir con lo reportado en el formato "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo.

- La relación de los montos recibidos de cada una de sus fuentes de financiamiento.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, así como los numerales 1.4, 3.1, 3.2, 3.3, 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización presentó un escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 10 del mismo mes y año; sin embargo, no dio aclaración alguna respecto a este punto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, al no presentar el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, y la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, mismo que no dio aclaración alguna de lo solicitado.

Estados de Cuenta

Conclusión 4

De la revisión a la documentación presentada por la organización, se observó que no presentó los estados de cuenta respectivos, en donde se pudieran verificar los ingresos y egresos reportados en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Los estados de cuenta correspondientes a nombre de la Organización, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó durante el periodo correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, así como los numerales 1.3, 1.4, 3.3, inciso b), 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización presentó un escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 10 del mismo mes y año; sin embargo, no dio aclaración alguna respecto a este punto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comentario, al no presentar los estados de cuenta correspondientes, incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4 y 3.3 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 9 de septiembre de 2009 mismo que no dio aclaración alguna de lo solicitado.

Conclusión 5

De la revisión al formato "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo, se observó que la Organización reportó ingresos obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral; sin embargo, no presentó la documentación soporte correspondiente. El caso en comento se detalla a continuación:

FORMATO	IMPORTE
"RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo	\$11,300.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que ampararan los ingresos reportados en el cuadro anterior.
- Los estados de cuenta correspondientes a nombre de la organización, en donde se vieran reflejados los ingresos que obtuvo para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales vigente, en relación con los numerales 1.3, 1.4, 1.5, 3.3, 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización presentó un escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 10 del mismo mes y año; sin embargo, no dio aclaración alguna respecto a este punto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, al no presentar las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00, incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.5 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, mismo que no dio aclaración alguna de lo solicitado.

Egresos

Conclusión 7

De la revisión al formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, recuadro III. Egresos, se observó que la Organización reportó un monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral, sin embargo no presentó la documentación soporte correspondiente. El caso en comento se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGUN:
	"IOMA-FOE" INFORME SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES
III. Egresos	
Monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$11,300.00

Asimismo, de la revisión a la documentación presentada por la Organización, se localizó un documento denominado "Cuadro Concentrado de Gastos para Observación Electoral 2009" que presenta una relación de gastos. El caso en comento se detalla a continuación:

FECHA	CONCEPTO	CLASIFICACIÓN	LUGAR DE EXPEDICIÓN	PERSONA QUE RECIBIO	CANTIDAD
15-02-09	Suscripción semestral para análisis de Observación Electoral 2009.	Factura	México, D.F.	La jornada	\$1,900.00
15-02-09	Suscripción semestral para análisis de Observación Electoral 2009.	Factura	México, D.F.	Reforma	2,000.00
15-02-09	Suscripción semestral para análisis de Observación Electoral 2009.	Factura	México, D.F.	Milenio	2,000.00
15-06-09	Realización chalecos distintivos para la Observación Electoral 2009.	Nota de gasto	México, D.F.	Beatriz Sagraño	3,900.00
04-07-09	Ayuda de pasajes para el día de la elección.	Recibo de pasajes.	México, D.F.	Miguel Ángel Segura Vizcarra.	300.00
15-06-09	Realización chalecos distintivos para la Observación Electoral 2009.	Nota de gasto	México, D.F.	Erick de la Fuente	300.00
04-07-09	Ayuda de pasajes para el día de la elección.	Recibo de pasajes.	México, D.F.	Carlos Omar Dorado Sandoval	300.00
15-06-09	Realización chalecos distintivos para la Observación Electoral 2009.	Nota de gasto	México, D.F.	Leonor Segura Vizcarra	300.00
04-07-09	Ayuda de pasajes para el día de la elección.	Recibo de pasajes.	México, D.F.	José Antonio Piña Arenas	300.00
TOTAL					\$11,300.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Las facturas y comprobantes de gastos, a nombre de la organización, señalados en el cuadro anterior.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, así como los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 3.3, inciso a), 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización presentó un escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 10 del mismo mes y año; sin embargo, no dio aclaración alguna respecto a este punto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales, al no presentar las facturas y comprobantes de gastos por un importe de \$11,300.00, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4257/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 9 de septiembre de 2009 mismo que no dio aclaración alguna de lo solicitado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión **3** fue de omisión (de no hacer) porque la organización de observadores electorales no proporcionó el formato “**LOMA-FOE**”, Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético. Por lo que hace a la conclusión **4**, fue de omisión (de no hacer) porque la organización de observadores electorales no proporcionó los estados de cuenta correspondientes, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó. De igual forma, la conclusión **5**, fue de omisión (de no hacer), toda vez que la organización de observadores electorales fue omisa al no proporcionar las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00. Finalmente la conclusión **7**, fue una omisión (de no hacer), toda vez que la organización de observadores electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales denominada Fundación Nuevo Milenio, A.C., y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o en su defecto de una acción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Irregularidad observada	Acción u omisión
<p><i>"3. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético."</i></p>	<p>Omisión</p>
<p><i>"4. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó los estados de cuenta correspondientes a su nombre, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó."</i></p>	<p>Omisión</p>
<p><i>"5. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00."</i></p>	<p>Omisión</p>
<p><i>"7. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00."</i></p>	<p>Omisión</p>

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La organización de observadores electorales no proporcionó el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y medio magnético (conclusión 3), no proporcionó los estados de cuenta a su nombre, que reflejen los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó (conclusión 4), no proporcionó las fichas de depósito o copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos de las Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00 (conclusión 5), por último, no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00 (conclusión 7).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la organización de observadores electorales surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 4 de agosto de 2009.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización de observadores electorales para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-45/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, aun cuando la organización de observadores electorales presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, no lo presentó con la totalidad de la documentación solicitada respecto de las conclusiones **3, 4, 5 y 7**. Consecuentemente, las irregularidades se traducen en falta de atención, cuidado o



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de las conclusiones anteriormente mencionadas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos, esto es, se impide y obstaculiza la función fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización.

En ese orden de ideas, respecto a las **conclusiones 3, 4, 5 y 7** del dictamen, la organización de observadores electorales transgredió lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 1.5, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales

Por lo que se refiere a las **conclusiones 4 y 5**, contienen la transgresión al artículo 1.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual cita:

"1.3 Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente."

El artículo en cuestión establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustentan.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

Por lo que se refiere a la **conclusión 4**, se transgrede lo establecido en el artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

“1.4 Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma, las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo que se refiere a la **conclusión 5**, se transgrede lo establecido en el artículo 1.5 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

“1.5 Los ingresos provenientes de integrantes o asociados de la organización de observadores estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país, dichas aportaciones deberán ser depositadas en la cuenta señalada en el artículo anterior.”

El precepto tiene como finalidad establecer la forma en que las organizaciones de observadores se allegan de recursos, mismos que se integran por aportaciones o donativos en dinero que efectúan los integrantes o asociados de las organizaciones, en la respectiva cuenta bancaria aperturada a nombre de éstas.

Así también, al indicar que los ingresos deben ser realizados por personas físicas con residencia en el país, prohíbe cualquier donativo o aportación proveniente del extranjero.

Siendo el fin de la norma el dar certeza del origen de la aportación, es decir, se trata de facilitar a la autoridad fiscalizadora su labor de verificación sobre la procedencia de las aportaciones reportadas por las organizaciones de observadores y con ello salvaguardar el principio de transparencia, que debe imperar la rendición de cuentas.

Por lo que se refiere a la **conclusión 3**, se transgrede lo establecido en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

“3.2 El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen



conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

En cuanto a las **conclusiones 4, 5 y 7** tienen en común la transgresión al artículo 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual cita:

“3.3 Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

- a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y*
- b) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores.”*

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

El segundo supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

- e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.**

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, las irregularidades contenidas en las conclusiones 3, 4, 5 y 7 se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia, certeza y rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta trasgrede lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 1.5, 3.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas cometidas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., se calificaron como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó que no existe reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por parte de la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la organización de observadores electorales cumplió con su obligación de informar en el plazo establecido por la ley, sin embargo, no proporcionó el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético, no proporcionó los estados de cuenta correspondientes a su nombre, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó, no proporcionó las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00 y no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., no presentó una conducta reiterada, toda vez que es la primera vez que se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales en comento.
- La Organización de Observadores Electorales Fundación Nuevo Milenio, A.C., no es reincidente.
- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta.



- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores electorales para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que del monto involucrado en las conclusiones sancionatorias a las que arribó esta autoridad, ascienden a \$22,600.00 (veintidós mil seiscientos pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Descripción de la infracción	Monto implicado
3	<i>"La Organización de Observadores Electorales no proporcionó el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético."</i>	No cuantificable
4	<i>"La Organización de Observadores Electorales no proporcionó los estados de cuenta correspondientes a su nombre, en donde se vean reflejados los ingresos que obtuvo y las erogaciones que realizó."</i>	No cuantificable
5	<i>"La Organización de Observadores Electorales no proporcionó las fichas de depósito o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas que amparan los ingresos por Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo por un importe de \$11,300.00."</i>	\$11,300.00.
7	<i>"La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$11,300.00."</i>	\$11,300.00.

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En las conclusiones **5 y 7**, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$22,600.00 (veintidós mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trascienden en un daño importante a la transparencia y en la rendición de cuentas.

Las faltas contenidas en las conclusiones **3 y 4**, son incuantificables y se tratan de falta de cuidado o descuido administrativo.

Una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas las irregularidades, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Cabe mencionar, que la Organización de Observadores Electorales **Fundación Nuevo Milenio, A.C.**, reportó tener un saldo en cero, en el rubro de Ingresos.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización de observadores electorales no cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir una sanción pecuniaria impuesta por este Consejo, debido a que se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Nuevo Milenio, A.C.**, debido a su falta de capacidad económica.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



14.15. ECO-CIUDADANIA DEL FUTURO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Eco-Ciudadanía Del Futuro, A.C., específicamente, es la siguiente:

1-. “La Organización Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C. presentó en forma extemporánea su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

El 4 de septiembre de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el informe antes referido, toda vez que la Organización lo presentó en forma extemporánea. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2827/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, así como la documentación comprobatoria de sus Ingresos y Egresos, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito sin número del 31 de julio de 2009, recibido el 11 de agosto del mismo año, la Organización señaló lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“(...) respuesta a su oficio recordatorio a los Observadores Electorales para la presentación de sus informes, haciendo de su conocimiento que nuestra organización no recibió ningún recurso económico en este proceso electoral para la realización de proyecto electoral con recursos oficiales, independientemente de que se realizó un proyecto ciudadano voluntario de observación electoral.

(...)”.

En consecuencia, la Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea su Informe en ceros, por tal razón la organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con



base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del mismo Código en comento; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad



fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 81, numeral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

1, inciso I); 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizados las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la naturaleza y gravedad de la falta en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ECO-CIUDADANIA DEL FUTURO, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.16. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN DE MILPEROS TRADICIONALES LOS SUEÑOS DE LAS MUJERES Y HOMBRES DE MAÍZ, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Unión de Milperos Tradicionales los Sueños de la Mujeres y Hombres de Maíz, A.C.**, omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen".*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2828/09 del 3 de julio de 2009, solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Realicen, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

No obstante lo anterior, la Organización no presentó el Informe citado.

Por su parte, la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, con oficio No. CAI/553/2009 de fecha 25 de agosto del 2009, remitió a la Unidad de Fiscalización documentación correspondiente a la Organización Unión de Milperos Tradicionales los Sueños de las Mujeres y Hombres de Maíz, A.C.

Derivado de lo anterior, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales lo siguiente:

De la revisión a la documentación proporcionada, se observó que la Organización de Observadores Electorales omitió presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, debidamente llenado y suscrito por el representante legal, impreso y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4291/09 del 7 de septiembre de 2009.

Con escrito sin número del 7 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad electoral el 10 del mismo mes y año, la Organización realizó una serie de aclaraciones; sin embargo, por lo que corresponde a este punto, omitió dar aclaraciones al respecto; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

En consecuencia, al omitir presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del proceso electoral 2008 - 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008 - 2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la organización de observadores electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la organización de observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La organización de observadores electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la organización de observadores electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la organización de observadores electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la organización de observadores electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

“Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código”.

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

“Artículo 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

c) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y

(...)”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada organización de observadores electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la organización de observadores electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, su origen y aplicación en la observación de los procesos electorales federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la organización de observadores electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus



accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la organización de observadores electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en numerales precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la organización de observadores electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la organización de observadores electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la organización de observadores electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entiende “daño, perjuicio o detrimento”. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la organización de observadores electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la organización de observadores electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas organizaciones de observadores electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las organizaciones de observadores electorales en la vida democrática en el país.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las organizaciones de observadores electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del



financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electorales federal 2008-2009.

- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral del proceso electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la organización y se han analizados las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la organización de observadores electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las organización de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales **Unión de Milperos Tradicionales Los Sueños de las Mujeres y hombres del Maíz, A.C.**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$616,211.00 (Seiscientos dieciséis mil doscientos once pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$ 246,484.40 (doscientos cuarenta y seis mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos 40/100 M.N), en la segunda ministración \$277,294.95 (doscientos setenta y siete mil doscientos noventa y cuatro pesos 95/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$92,431.65 (noventa y dos mil cuatrocientos treinta y un pesos 65/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA “MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.)”**. **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN DE MILPEROS TRADICIONALES LOS SUEÑOS DE LAS MUJERES Y HOMBRES DE MAÍZ, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.17 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TENDIENDO PUENTES, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A. C. presentó en forma extemporánea su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el informe antes referido. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2829/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, así como la documentación comprobatoria de sus Ingresos y Egresos, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito sin número del 5 de agosto de 2009, recibido en la misma fecha, la Organización presentó lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“(...)

- *La relación de facturas y recibos que comprueban la ejecución del proyecto Atención México! Contruyo (sic), del Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2009 a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).*
- *Los comprobantes bancarios donde se observa el depósito de los recursos en una cuenta a nombre de la Organización.*
- *Una carta emitida por el PNUD donde explica la manera en que se realizó el depósito de los recursos.*

(...)”.

En consecuencia, la Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea su Informe, por tal razón la organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación a la obligación de la mencionada Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la multicitada Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las Organizaciones de Observadores Electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las Organizaciones de Observadores Electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la Organización de Observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo



de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C. no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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



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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I); 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C. a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales Tendiendo Puentes, A.C., no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la naturaleza y gravedad de la falta en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TENDIENDO PUENTES, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

14.18. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN NACIONAL DE MUJERES POR LA SALUD COMUNITARIA, A.C

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.- "La Organización de Observadores Electorales **Fundación Nacional de Mujeres por la Salud Comunitaria, A.C.** no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento obtenido para el*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2830/09 del 3 de julio de 2009, recibido el 13 del mismo mes y año, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades proceso electoral federal relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN NACIONAL DE MUJERES POR LA SALUD COMUNITARIA, A.C. con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende, a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.19. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSORCIO PARA EL DIÁLOGO PARLAMENTARIO Y LA EQUIDAD, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **CONSORCIO PARA EL DIÁLOGO PARLAMENTARIO Y LA EQUIDAD, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.20. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Cámara Nacional de la Industria de Transformación**, no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009”.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2832/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los Comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe dolo en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de



ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los Comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

"Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.21. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES KORAMI COMPARTIR, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Korami Compartir, A.C. no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2833/09 del 3 de julio de 2009, recibido el 3 de agosto del mismo año, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del Proceso Federal Electoral 2008-2009.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los Comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los Comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES KORAMI COMPARTIR, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



14.22. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DECA EQUIPO PUEBLO, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A. C., específicamente, es la siguiente:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión 3

En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **3** que se analizará con su debido tema.

Ingresos

Conclusión 3

“3. La Organización omitió presentar las correcciones solicitadas en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, en el que reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

De la verificación a la cifra reportada en el “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen”, recuadro II. Ingresos se observó que no



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

coincidía contra lo estipulado en los acuerdos celebrados con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el caso en comento se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:		DIFERENCIA
	"INFORME SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES". RECUADRO II. INGRESOS	MINISTRACIONES RECIBIDAS (PNUD)	
Primera ministración aprobada (40%)		\$396,032.00	
Segunda ministración aprobada (45%)		445,536.00	
TOTAL	\$990,080.00	\$841,568.00	\$148,512.00

En consecuencia, se le solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- El Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales en el formato establecido en el Reglamento de la materia debidamente corregido de tal manera que reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de ministraciones recibidas, de forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 3.1, 3.2, 3.4 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4268/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 1 de septiembre de 2009, recibido el 3 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...)

En el oficio citado, se expone la falta de coincidencia entre la cifra reportada en el informe sobre origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentado, con lo estipulado en el acuerdo celebrado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al respecto es importante aclarar que el informe entregado a la Unidad de Fiscalización (UF) corresponde como se indica, a los gastos ejercidos hasta el 4 de agosto y, el informe entregado al PNUD, comprende los gastos ejercidos hasta el 14 de agosto, como podrá observar, hay una diferencia de 10 días entre ambos informes y por lo tanto en los gastos reportados.

En el formato requerido para el informe, se solicitaban datos precisos sobre el monto total de ingresos y egresos de las actividades de observación electoral, con fecha anterior a la finalización formal de las actividades contempladas en el proyecto autorizado por el PNUD, sin espacio para indicar el monto recibido a la fecha de entrega a la Unidad de Fiscalización.

*Aprovecho la presente comunicación para reiterarle que el Acuerdo firmado por el PNUD es por un monto total de \$990,080.00, pero a la fecha solo nos han entregado el 85% del monto total acordado, por lo cual está pendiente la tercera y última ministración de recursos por un monto de \$ 148,512.00, asimismo, le informo que solicitamos y nos fue aprobada una extensión del proyecto hasta el 30 de septiembre actual, sin que ello comprometa más recursos financieros.
(...)"*

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, en virtud de que no presentó el Informe con las correcciones solicitadas, de tal manera que se reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas; por tal razón, la observación no fue subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales con las correcciones solicitadas, de tal manera que se reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, contestó lo que a su derecho convino, mediante la respuesta contenida en oficio sin número de fecha 1 de septiembre de 2009, sin embargo, la respuesta contenida no fue idónea para subsanar la observación realizada, toda vez que manifestó que en el formato requerido para el informe, se solicitaban datos precisos sobre el monto total de ingresos y egresos de las actividades de observación electoral, con fecha anterior a la finalización formal de las actividades contempladas en el proyecto autorizado por el PNUD, sin espacio para indicar el monto recibido a la fecha de entrega a la Unidad de Fiscalización, por lo que se consideró que la observación no fue subsanada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.



En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión **3** fue de omisión o de no hacer porque la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales con las correcciones solicitadas, en el que reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Deca



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Equipo Pueblo, A.C. y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o una acción.

CONCLUSIÓN	IRREGULARIDA	TIPO DE INFRACCIÓN
3	La Organización omitió presentar las correcciones solicitadas en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, en el que reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., omitió presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales con las correcciones solicitadas, en el que reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.

Tiempo: La irregularidad atribuida a la organización surgió de la revisión del informe anual de la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., correspondiente al 2009, presentado el 04 de Agosto de año en curso.

Lugar: La irregularidad se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo. Pueblo, A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización, en virtud de que no presentó el Informe con las correcciones solicitadas, de tal manera que se reflejara la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas en el ejercicio 2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe **culpa** en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que la organización de observadores electorales intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe y que finalmente presentó, así como los datos necesarios para acreditar el cumplimiento de las reglas conducentes. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de falta formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores electorales.

En ese orden de ideas, respecto a los artículos 5, numeral 5 del Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, se vulneró por las conductas detalladas en la conclusión 3, se transcribe a continuación:

"Artículo 5.
(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales, de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

Teniendo como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

“3.1 Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que la autoridad electoral no contó con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., en base a que es la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una **FALTA FORMAL**, que tiene unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto por el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C, se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de dicha organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C, debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Sin embargo, se considera que la organización presentó condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, empero, no se advierte con certeza el Informe sobre el origen, monto y aplicación de su financiamiento respecto de las observaciones solicitadas, en el que se reflejaría la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, 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 la irregularidad que desplegó la Organización Deca Equipo Pueblo, A.C, y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización observadora electoral, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa, en razón de que si bien, la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C, no presentó el Informe con las correcciones solicitadas, a manera que se reflejaría la totalidad de Ingresos por concepto del financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sí hizo del conocimiento a la unidad fiscalizadora, la cantidad que le correspondía a un monto total de \$990,080.00, indicando que a la fecha de la presentación de dicha contestación, sólo se le entregó el 85% del monto total acordado, por lo cual se quedó pendiente la tercera, y última, ministración de recursos por un monto final de \$148,512.00.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Esta autoridad debe tener en cuenta que no existen antecedentes de que la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C haya sido sancionada por conductas similares, por lo que no se acredita el supuesto de la reincidencia.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó de **LEVE**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Con la actualización de una falta formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- Con dicha falta, no se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La organización no presentó una conducta reiterada.
- La organización no es reincidente respecto de diversas conductas acreditadas con anterioridad.
- La organización no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que, mediante el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales se le destinó financiamiento mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por el monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral por la cantidad de \$990,080.00.

Al respecto, en la conclusión 3, la infracción cometida configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
3	La Organización omitió presentar las correcciones solicitadas en el informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, en el que reflejara la totalidad de ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.	\$148,512.00

Ahora bien, el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en la falta formal, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en la irregularidad cometida, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Así pues, la falta contenida en la conclusión **3**, se cuantifica en la cantidad de \$148,512.00 (Ciento cuarenta y ocho mil quinientos doce pesos 00/100 M.N.) se trata de un mero descuido administrativo.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la Organización Deca Equipo Pueblo, A.C y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Es así que tomando en cuenta que la falta formal se calificó como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, este Consejo General fija la sanción consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este sentido, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C, la sanción consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la organización infractora, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de falta.

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

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.23. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES NUEVA DEMOCRACIA MEXICANA, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que solo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de la conclusión ahí realizada, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., específicamente, es la siguiente:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión: **4**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **4**, misma que tiene relación con el apartado de Egresos.

Verificación Documental

Conclusión 4

"4. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte de los gastos efectuados, por un monto de \$246,053.63".

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Verificación Documental

Conclusión 4

Al verificar el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen", recuadro III. Egresos, se observó que reportó el monto que a continuación se detalla:

INFORME SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO REPORTADO POR LA ORGANIZACIÓN	IMPORTE
III. EGRESOS Monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral. * Anexar relación de los gastos realizados y programados en cada uno de los rubros de aplicación.	\$701,791.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, convino señalar que la Organización no proporcionó la totalidad de la documentación comprobatoria correspondiente a los gastos efectuados para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó.

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Presentar la documentación comprobatoria que correspondiera a cada operación realizada, por el monto total erogado para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó.
- Indicar el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.
- Presentar en su caso, el formato "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", con las correcciones que procedieran, mismo que debía apegarse al formato establecido en el Reglamento de la materia, de forma impresa y en medio magnético.
- En su caso, presentara las relaciones de gastos en las que se detallaran la totalidad de los gastos efectuados para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4217/09 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 2 de septiembre del mismo año.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, con escrito sin número del 3 de septiembre de 2009, recibido el 4 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“... LES PROPORCIONO LO SIGUIENTE:

(...)

2. COPIAS FOTOSTÁTICAS DE LA DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA QUE CORRESPONDE A CADA OPERACIÓN REALIZADA POR LOS GASTOS EFECTUADOS.

3. RELACIONES DETALLADAS DE GASTOS REALIZADOS.

(...).”

De la revisión a la documentación comprobatoria proporcionada por la Organización, se determinó lo siguiente:

Se constató que proporcionó la totalidad de las relaciones detalladas correspondientes a los gastos efectuados; por lo que la observación se consideró subsanada por dichas relaciones.

Respecto de la documentación comprobatoria, la Organización presentó comprobantes por \$455,737.37; por tal razón la observación quedó subsanada por dicho importe.

Por lo que se refiere a la diferencia de \$246,053.63, la Organización no presentó comprobante alguno; razón por la cual, la observación no fue subsanada por dicho importe.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comentario, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DA-4217/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo



de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., contestó lo que a su derecho convino, en el escrito sin número de fecha tres de septiembre de dos mil nueve, sin embargo, la respuesta contenida no fue suficiente para subsanar la observación realizada, toda vez que en efecto, presentó la documentación comprobatoria por un importe de \$455,737.37, sin embargo no presentó comprobante alguno por el monto de \$246,053.63, por lo tanto la Organización de Observadores incumplió con lo dispuesto por el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales al no presentar la documentación y relación que compruebe la erogación del monto que resulto como diferencia.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso que se analiza, la falta relativa a la conclusión **4**, fue de **omisión** (de no hacer), toda vez que la Organización de Observadores Electorales no presentó la documentación soporte de los gastos realizados, por un monto de \$246,053.63.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o una acción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Irregularidad observada	Acción u omisión
4. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte de los gastos efectuados, por un monto de \$246,053.63.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales no presentó la documentación soporte de los gastos realizados, por un importe de \$246,053.63.

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores en comento, surgió de la revisión del informe sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que recibió para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realicen dentro del Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el tres de agosto de dos mil nueve.

Lugar: La irregularidad se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa 436, Col. Exhacienda Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno, con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de violación alguna de la citada



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización, al no presentar ante la autoridad fiscalizadora comprobante alguno, en relación a los gastos realizados por un monto de \$246,053.63

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe **culpa** en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que la organización de observadores electorales intentó cooperar con esta autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, sin embargo las aclaraciones realizadas no fueron idóneas para ese cometido. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de una falta formal, no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores electorales.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En ese orden de ideas, respecto a la conclusión **4** del dictamen, se vulnera lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que se analiza, previa transcripción:

“2.2 Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre”.

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, la irregularidad contenida en la conclusión 4, se traduce en una conducta infractora imputable a la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, .A.C., la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que no proporcionó a la autoridad electoral la documentación comprobatoria que correspondiera a cada una de las operaciones realizadas, por el monto total erogado, para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, entorpeciendo con su conducta omisiva el desarrollo de la actividad fiscalizadora, toda vez que no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Así las cosas, con la irregularidad analizada no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sin embargo, sí se ponen en peligro.

Por tanto, al valorar estos elementos junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como 1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pñl, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., respecto de la conducta que nos ocupa.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., cometió solo una irregularidad que se traduce en la existencia de una falta de carácter **FORMAL**, toda vez que existe un incumplimiento a la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del código federal de instituciones y procedimientos electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., se califica como **LEVE**.

Tal como quedó señalado, dicha organización incurrió en un proceder que impidió verificar a la autoridad fiscalizadora de manera cierta, y por ende comprobable, lo reportado por la organización que se analiza, en virtud de que incumplió con la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora, la totalidad de la documentación comprobatoria respecto al desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, siendo que la normatividad es clara al establecer que las Organizaciones de Observadores Electorales, deben elaborar una relación de los gastos realizados con motivo del desarrollo de su actividad como observador electoral.

Esto es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., pues dio respuesta al requerimiento realizado; no se acredita la reiteración de la conducta descrita ni la existencia de dolo por la organización de referencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la **Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C.**, debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir a la actora de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

ii) Entidad de la lesión o daños y perjuicios que pudieran generarse con la comisión de la falta.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

En esos términos, 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 la irregularidad que desplegó la Organización de Observadores Electorales que nos ocupa y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad, es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien, la organización no presentó la documentación comprobatoria de los gastos realizados por un monto de \$246,053.63, la autoridad contó con elementos adicionales que le permitieron tener certeza respecto de los egresos reportados por la organización.

En el presente caso, la irregularidad contenida en la conclusión **4**, se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores en comento,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que la autoridad electoral no contó con los elementos suficientes para el debido desarrollo del proceso de fiscalización.

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

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

Del análisis a la irregularidad que nos ocupa, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado, derivado a que ésta es la primera vez que se fiscaliza a dichas organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales de referencia, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **LEVE**.
- Con la actualización de una falta formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización de Observadores Electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- De la conclusión 4, se desprende que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$246,053.63 (doscientos cuarenta y seis mil cincuenta y tres pesos 63/100 M.N.), lo cual configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
4	<i>La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte de los gastos efectuados.</i>	\$246,053.63.

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Bajo este contexto, en la conclusión 4 se toma en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$246,053.63 (doscientos cuarenta y seis mil cincuenta y tres pesos 63/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“(…)

I Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención de la organización de referencia, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa, para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en la fracción II de dicho precepto, tanto la cancelación y la inhabilitación no resultan aplicables al caso en concreto para ser impuestas a la Organización de Observadores Electorales, toda vez que la misma es de aplicarse a los observadores electorales y no así a la Organización, por lo que de aplicarse resultaría excesiva y fuera del marco legal para la imposición de las sanciones a las Organizaciones de Observadores Electorales

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción idónea a imponer a la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., por lo que hace a la irregularidad marcada con la conclusión número 4, es la contemplada en la fracción III del citado ordenamiento, consistente en la multa de hasta 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la organización, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad, en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$794,248.00 (setecientos noventa y cuatro mil doscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40%



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

equivalente a la cantidad de \$317,699.20 (trescientos diecisiete mil seiscientos noventa y nueve pesos 20/100 M.N), en la segunda ministración \$357,411.60 (trescientos cincuenta y siete mil cuatrocientos once pesos 60/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$119,137.20 (ciento diecinueve mil ciento treinta y siete pesos 20/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

Es así que tomando en cuenta que la falta formal se calificó como **LEVE**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales y el monto implicado, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa de 47 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$2,575.60 (dos mil quinientos setenta y cinco pesos 60/100 M.N.)**.

En esta tesitura, debe considerarse que la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C., recibiría a mas tardar el 2 de octubre de 2009, una tercera y última ministración como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por un monto de \$119,137.20 (ciento diecinueve mil ciento treinta y siete pesos, 20/100 M.N.).

De lo anteriormente dicho, se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.24. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN NACIONAL CÍVICA FEMENINA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **ASOCIACIÓN NACIONAL CÍVICA FEMENINA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.25. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ALIANZA CÍVICA, A. C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica, A. C. específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) 1 falta de carácter formal: **conclusión 4**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **4**, misma que tienen relación con el apartado de egresos, la cual se analizará por tema.

Egresos

Conclusión 4

“4. La Organización omitió presentar la documentación soporte, por un importe de \$37,628.00 (\$34,928.00 y \$2,700.00) por concepto de alimentación y hospedaje respectivamente.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Egresos

Conclusión 4

Al revisar los gastos por concepto de “Transporte y Viáticos” y de “Capacitación”, se observó que presentaba recibos por apoyos que carecían de la documentación soporte que amparaban los recibos de apoyo a diversas personas presentadas por la organización.

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La documentación soporte que amparara los gastos descritos.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 2.3; 3.3, inciso a); y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4216/09 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 11 de septiembre de 2009, y recibido por esta autoridad electoral el 14 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"El 30 de octubre del 2008 el IFE a través de su consejero presidente firmó el convenio de apoyo en materia de observación electoral de donde se desprendió el Fondo de Apoyo a la observación electoral que es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por lo que los comprobantes presentados se apegan a los lineamientos otorgados por el programa en su anexo III, denominado Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados 'Apoyo a la Observación Electoral 2009' que menciona lo siguiente:

'Rubro 2. Transporte y viáticos: Transporte, hospedaje y alimentación Transporte,- La comprobación del pago deberá hacerse mediante la presentación al menos del boleto de ida al lugar del evento. El regreso al lugar de origen podrá ser mediante un recibo (ver anexo 5), firmado y el pago del boleto de regreso será igual al viaje de ida.

a) En caso de las localidades en que el transporte sea en grupo y se contrate algún vehículo, podrá ser solo a través de un listado que contenga: nombre de los participantes, firma o huella, fecha, lugar y costo individual (ver anexo 6).

Rubro 6. Capacitación

En el caso de que la capacitación se hiciera fuera del lugar de la organización, y de no contar con facturas, podrá comprobarse sólo un listado que contenga: nombre de los participantes, firma o huella, fecha, lugar y duración del evento, costo individual y número de días (ver anexo 7) '.

Incluimos además, los formatos proporcionados por el PNUD para la comprobación de gastos. Ver anexo 5."

De la revisión efectuada a la documentación proporcionada a la autoridad electoral, se determinó lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Respecto al rubro de “Transporte y Viáticos”, la Organización presentó relaciones debidamente requisitadas de conformidad con el Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por “Apoyo a la Observación Electoral 2009”; por lo tanto, la observación quedó subsanada por un importe de \$29,631.50.

Por lo que respecta a los gastos por concepto de “Alimentación” y “Hospedaje” contemplados dentro de las mismas relaciones mencionadas en el párrafo que antecede, la Organización omitió presentar la documentación soporte correspondiente por un importe de \$34,928.00 y \$2,700.00, tal como lo establece el Manual en comento, donde señala que tratándose de los gastos antes mencionados, deberá entregarse preferentemente facturas o recibos tanto de restaurantes como de los hoteles; por tal razón la observación quedó no subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, al no presentar la documentación soporte que amparara los gastos en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificaron en tiempo y forma los oficios de errores y omisiones descritos con antelación, respecto de los informes de la Organización que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, notificó mediante oficio UF-DA-4216/09 del 28 de agosto de 2009 a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito sin número del 11 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada.



II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de las Organizaciones de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (inciso A) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (inciso B).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión 4 fue de omisión o de no hacer, porque la Organización no presentó la documentación soporte que estaba obligado a presentar por concepto de alimentación y hospedaje, conforme a lo establecido por el Reglamento de mérito.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indican en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica, A. C., y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada	Acción u omisión
4. La Organización omitió presentar la documentación soporte, por un importe de \$37,628.00 (\$34,928.00 y \$2,700.00) por concepto de alimentación y hospedaje respectivamente.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la documentación soporte, por concepto de alimentación y hospedaje (**Conclusión 4**);



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales referida, surgió de la revisión del informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento otorgado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la observación electoral 2009, presentados el 4 de agosto del año en curso.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La conducta en que incurrió la Organización de Observadores Electorales, precisada, en atención a las circunstancias particulares del caso en concreto, permite concluir a este Consejo General que, no existen elementos que evidencien un proceder intencional o premeditado por parte de la Organización en comento, al no apegarse a las normas electorales previamente establecidas.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, intentó cooperar con esta autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades encontradas de la verificación a la documentación proporcionada, sin embargo, no incluyó los datos requeridos; al omitir presentar la documentación soporte, por un importe de \$37,628.00 (\$34,928.00 y \$2,700.00) por concepto de alimentación y hospedaje respectivamente. Por lo que, la observación no se consideró subsanada en la revisión de su informe, lo cual es en detrimento de la transparencia en la rendición de cuentas y la puesta en peligro de principios rectores en materia electoral, como lo es el de certeza.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica, A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada Organización para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de la conclusión 4, la Organización de Observadores Electorales intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades encontradas en la revisión de sus informes, a pesar de no presentar la documentación soporte por concepto de alimentación y hospedaje.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización de la Organización de Observadores Electorales.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 4** del dictamen, la organización Alianza Cívica, transgredió lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, en vigor.

Por lo que se refiere al artículo 2.3 antes referido establece lo siguiente:

“2.3 Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada”.

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaboren y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

“3.3 Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

- a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores;*
(...)”

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto, contenido en el inciso a), implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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



que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la Organización de Observadores, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la Organización Alianza Cívica A.C., en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organizaciones de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales, respecto de estas obligaciones, la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicios anteriores.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica A.C., cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una **FALTA FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto por los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) Reglamento para la Fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, en vigor.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del código electoral federal, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por la Organización Alianza Cívica, se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización Alianza Cívica A.C., la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por la organización. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados, por la norma electoral.

En ese contexto, la Organización Alianza Cívica A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización de la Organización de Observadores Electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores no presentó la documentación soporte correspondiente al gasto efectuado por concepto de alimentos y hospedaje, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma.

De lo anterior se colige que no se acredita, que la Organización de Observadores Electorales hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder omisivo.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Esta autoridad debe tener en cuenta que no existen antecedentes de que la Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica, A.C. en virtud de ser la primera vez que se fiscalizan las Organizaciones de Observadores Electorales, por lo que no se actualiza el supuesto de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización Alianza Cívica, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **LEVE**.
- Con la actualización de la falta formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro..
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento obtenido mediante el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de Observadores Electorales.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores no es reincidente.
- La Organización no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales recibió, del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 un monto aprobado total de \$1,888,600.00 (un millón ochocientos ochenta y ocho mil



seiscientos pesos 00/100 M.N), de dos proyectos admitidos, mismo que debió recibir en tres ministraciones; la primera el 20 de marzo del presente año, por un monto de \$754,000.00 (setecientos cincuenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.) equivalente al 40% y la segunda recibida el 17 de junio del año en curso que haciende a la cantidad de \$848,250.00 (ochocientos cuarenta y ocho mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), correspondiente al 45% quedando pendiente la tercera ministración por \$286,350.00 (doscientos ochenta y seis mil trescientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) hasta el momento de la presentación del informe respectivo; que corresponde al 15% restante, mismo que sería suministrado el 2 de octubre de este mismo año.

- Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a las que arribó esta autoridad, asciende a \$37,628.00 (treinta y siete mil seiscientos veintiocho pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
4	La Organización omitió presentar la documentación soporte, por un importe de \$37,628.00 (\$34,928.00 y \$2,700.00) por concepto de alimentación y hospedaje respectivamente.	\$37,628.00

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en la falta formal, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En la conclusión 4, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$37,628.00 (treinta y siete mil seiscientos veintiocho pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dichas irregularidades trascienden en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las pertenezcan los observadores electorales."

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales Alianza Cívica, A.C.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.26. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES PROMETEO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Centro de Estudios Sociales Prometeo A.C.**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

*actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso
Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2838/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009, concluiría el 04 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la Organización de Observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la Organización de Observadores Electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federa prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES PROMETEO, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.27. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN REGIONAL LIBERACIÓN EN PRO DE LOS DERECHOS HUMANOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. “La Organización de Observadores Electorales **Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Políticos, A.C.**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2839/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009, concluiría el 04 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron la irregularidad

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de la irregularidad

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la Organización de Observadores Electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la organización.



Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las falta acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es primera vez que se sanciona a esta organización.



iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la Observación Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

federa prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN REGIONAL LIBERACIÓN EN PRO DE LOS DERECHOS HUMANOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.28. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES RED DE ASESORÍA Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización **Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.** presentó en forma extemporánea su Informe Financiero, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales”.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el informe financiero. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2840/09 del 03 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que remitiera el informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento; así como, toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y el estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores, a fin de verificar las cifras consignadas en su Informe Financiero, de conformidad con lo establecido en el artículo, 81, numeral 1, incisos l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito sin número del 5 de agosto de 2009 recibido por esta autoridad electoral el 19 del mismo mes y año, la Organización presentó lo siguiente:

“(…)”.

En relación con la Carta Acuerdo firmada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Federal Electoral, me permito presentar a su consideración el informe del proyecto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

correspondiente al periodo (20 de Marzo al 05 de agosto 2009), así como la comprobación de los gastos ejercidos durante el mismo.

El monto total de los gastos realizados en el periodo indicado asciende a \$387,345.00, (trescientos ochenta y siete mil, trescientos cuarenta y cinco pesos 00/100 MN) mismos que se ejercieron conforme al cuadro adjunto, en la primera y segunda ministración.

Se anexan asimismo fotocopias de las facturas, notas y demás comprobantes que respaldan los gastos indicados.

(...)”.

En consecuencia, al presentar en forma extemporánea su informe la Organización de Observadores Electorales, incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales aludida, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento, de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral, su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de



Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales **Red de Asesoría y Defensa de Los Derechos Humanos, A.C.** presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe que estaba obligado a presentar treinta días después de la jornada electoral, conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación, mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del



financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales, provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de dichas organizaciones, sea el que establece la ley.

En ese tenor, la obligación de las organizaciones de observadores electorales, consistente en entregar en tiempo y forma a la Unidad de Fiscalización el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten que la autoridad fiscalizadora ejerza un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales **Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.**, no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento recibido por la organización de observadores electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I); 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **FORMA** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino, a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales, que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, **Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.** se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, **Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.**, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES RED DE ASESORÍA Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C**, con todos los efectos legales conducentes.

14.29 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SOCIÓLOGOS DE TABASCO, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la organización de observadores electorales, específicamente, son las siguientes:

a) 4 faltas de carácter formal: conclusiones: **1, 3, 5 y 6**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en los numerales **1, 3, 5 y 6** lo siguiente:

*“1. La Organización **Sociólogos de Tabasco, A.C.** presentó en forma extemporánea su Informe Financiero, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales”.*

Ingresos

Bancos

“3. La Organización omitió presentar 3 estados de cuenta expedidos por la Institución Bancaria correspondiente.”

Egresos

“5. La Organización omitió presentar la documentación soporte, asimismo, no se apegó al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 “Apoyo a la Observación Electoral 2009” por un importe de \$421,900.00 (\$383,500.00 y \$38,400.00).”

“6. La Organización omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar claramente el destino de dichos recursos, así como no se apegó a lo establecido en el Manual de de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

00063876 "Apoyo a la Observación Electoral 2009" por un importe de \$6,000.00."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPPO/2841/09 de fecha 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número del 3 de agosto de 2009, recibido por esta autoridad el 5 del mismo mes y año, la Organización presentó lo siguiente

- El Informe de Observación Electoral respecto del Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen.

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 5 de agosto de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 del mismo mes y año.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización incumplió con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, al presentar en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/2841/09 de fecha 3 de julio de 2009, toda vez que le dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., mediante escrito sin número recibido el 5 de agosto de 2009 entregó en forma extemporánea el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido del desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

Ingresos

Bancos

Conclusión 3

De la revisión a los estados de cuenta bancarios presentados por la Organización se observó que no proporcionó la totalidad de los mismos, como se detalla a continuación:

INSTITUCIÓN BANCARIA	NÚMERO DE CUENTA	ESTADO DE CUENTA PRESENTADO	ESTADOS DE CUENTA FALTANTES
Santander (México), S.A.	6550187407	Agosto 2009	Marzo, Abril, Mayo, Junio y Julio de 2009

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

Los estados de cuenta bancarios señalados en la columna "Estados de Cuenta Faltantes" del cuadro que antecede.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 1.4, 3.3, inciso b) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4215/09 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 7 de septiembre de 2009, y recibido por esta autoridad electoral el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...)

Le anexo copia de los estados de cuenta, del número de cuenta y clave de la institución bancaria, cabe aclarar que en dicha cuenta tuvimos otros ingresos de un proyecto de INDESOL del Programa de Coinversión Social, lo cual también ahí se registra.

(...)."

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se determinó lo siguiente:

Respecto de los meses de marzo y abril se constató que presentó los estados de cuenta correspondientes; por lo que la observación se consideró subsanada.

Por lo que se refiere a los meses de mayo, junio y julio, presentó únicamente detalle de movimientos, sin embargo esto no exime a la organización de remitir a la autoridad electoral los estados de cuenta bancarios expedidos por la Institución Bancaria; razón por la cual, la observación se consideró no subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al no presentar 3 estados de cuenta bancarios expedidos por la Institución Bancaria, la Organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.4 y 3.3, inciso b) del Reglamento para



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, asimismo, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4215/09 del 28 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara los estados de cuenta bancarios y las aclaraciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número de fecha 7 de septiembre de 2009 la respuesta de la Organización de Observadores Electorales se consideró insatisfactoria por lo que se refiere a los meses de mayo, junio y julio presentó únicamente detalle de movimientos, sin embargo esto no exime a la organización de remitir a la autoridad electoral los estados de cuenta bancarios expedidos por la Institución Bancaria.

Egresos

Conclusión 5

De la revisión a los gastos por concepto de "Transporte y Viáticos", se observó que no presentaba la documentación soporte que ampara los gastos realizados, según relaciones y recibos de pago presentados por la Organización. Los casos en comento se indican a continuación:

ENTIDAD	NOMBRES	IMPORTE
Campeche	Varios	\$46,000.00
Chiapas	Varios	66,900.00
Puebla	Varios	17,700.00
Quintana Roo	Varios	46,700.00
Tabasco	Varios	200,300.00
Veracruz	Varios	5,900.00
Gran Total		\$383,500.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La documentación soporte que amparara los gastos detallados en el cuadro anterior.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 2.3, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4215/09 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 7 de septiembre de 2009, y recibido por esta autoridad electoral el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“...En cuanto a documentación soporte que ampara los gastos detallados nos basamos en los recibos simples que el PNUD de la ONU nos proporciona para justificar gastos, según manual de comprobación. (...).”

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que presentó relaciones por concepto de “Recibo de Pago”; sin embargo, no se apegó al formato establecido en el Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 “Apoyo a la Observación Electoral 2009” correspondiente a la fracción II. Aspectos Administrativos específicos en el Rubro 2. Transporte y Viáticos, al no especificar si los importes reportados en dichas relaciones correspondieron a transporte, alimentación u hospedaje, por lo que esta autoridad electoral no tiene la certeza de qué gastos debió soportar con facturas o sus correspondientes recibos y no a través de las relaciones presentadas, según manual en comento.

Adicionalmente, la Organización presentó 6 relaciones que ampararon el apoyo de varias personas correspondientes a las actividades realizadas por la Observación Postelectoral Distrital del 9 de julio de 2009 por un importe de \$38,400.00 las cuales se encontraron en las mismas situaciones antes mencionadas, incrementándose el monto observado; por tal razón, la observación se consideró no subsanada por un importe de \$421,900.00 (\$383,500.00 y \$38,400.00 respectivamente).



A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al no presentar la documentación soporte que amparara los gastos en comento y al no apegarse al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876, la Organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De lo anterior se desprende que no se vulneró la garantía de audiencia de la organización toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, asimismo, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4215/09 del 28 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 7 de septiembre de 2009 siendo insatisfactoria al no especificar si los importes reportados en dichas relaciones correspondieron a transporte, alimentación u hospedaje, por lo que esta autoridad electoral no tiene la certeza de qué gastos debió soportar con facturas o sus correspondientes recibos y no a través de las relaciones presentadas, según manual en comento.

Conclusión 6

De la revisión a los gastos por concepto de "Papelería y Materiales" y de "Difusión, Prensa y Comunicación", se observó que no presentaba la totalidad de la documentación soporte correspondiente. A continuación se detallan los casos en comento:

RUBRO	IMPORTE SEGÚN:		DOCUMENTACIÓN FALTANTE
	RELACIÓN ANEXA	DOCUMENTACIÓN PRESENTADA	
PAPELERIA Y MATERIALES	\$38,600.00	\$33,388.54	\$5,211.46
DIFUSIÓN, PRENSA Y COMUNICACIONES	138,000.00	137,211.46	\$788.54
TOTAL	\$176,600.00	\$170,600.00	\$6,000.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La documentación soporte que amparara los gastos detallados en el cuadro anterior.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 2.3, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4215/09 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 7 de septiembre de 2009, y recibido por esta autoridad electoral el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"...En cuanto a documentación soporte que ampara los gastos detallados nos basamos en los recibos simples que el PNUD de la ONU nos proporciona para justificar gastos, según manual de comprobación. (Adjuntamos recibos y facturas)".

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se determinó lo siguiente:

Respecto al rubro de "Papelería y Materiales", la Organización presentó la documentación faltante; por tal razón, la observación se consideró subsanada por un importe de \$38,600.00.

Por lo que se refiere al rubro de "Difusión, Prensa y Comunicaciones", la Organización presentó una factura por \$132,000.00, la cual cumple con la normatividad aplicable, y copias fotostáticas de Tarjetas telefónicas por un importe de \$6,000.00; sin embargo, esta autoridad electoral no cuenta con la certeza de que hayan sido utilizadas para los fines de una actividad relacionada directamente con la Observación Electoral, toda vez que no anexan detalle alguno en el cual se pueda identificar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

concepto, la fecha y la persona a la que se otorgó; por tal razón, la observación se consideró no subsanada por dicho importe.

Adicionalmente no se apegó a lo establecido en el Manual en comento en su fracción II, Rubro 4. Difusión, Prensa, Comunicaciones, toda vez que al tratarse de comprobación de gastos a través de Tarjetas telefónicas, en el caso de no existir recibos o facturas de compra, estos comprobantes deberán incluir la firma del representante legal de la Organización, sin embargo no se cuenta con ella.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al no presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar claramente el destino de dichos recursos y no apegarse al Manual de Comprobación de los recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876, la Organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De lo anterior se desprende que no se vulneró la garantía de audiencia de la organización toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, asimismo, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4215/09 del 28 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 7 de septiembre de 2009 siendo insatisfactoria al presentar la documentación requerida sin embargo, esta autoridad electoral no cuenta con la certeza de que hayan sido utilizadas para los fines de una actividad relacionada directamente con la Observación Electoral, toda vez que no anexan detalle alguno en el cual se pueda identificar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, el concepto, la fecha y la persona a la que se otorgó; por tal razón, la observación se consideró no subsanada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda, y finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla, dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas, b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y finalmente, d) que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **1, 3, 5 y 6** fueron de omisión, de no hacer o de no cumplir en la forma ordenada en la norma aplicada porque la organización de observadores electorales por lo que hace a las conclusiones **1**. Presentó en forma extemporánea el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, **3**. Omitió presentar 3 estados de cuenta **5**. No presentó documentación soporte y no se apegó al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 y **6**. Omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar claramente el destino de dichos recursos, así como no se apego a lo establecido en el Manual de de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C. y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
<i>1. La Organización Sociólogos de Tabasco, A.C. presentó en forma extemporánea su Informe Financiero, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.</i>	Omisión
<i>3. La Organización omitió presentar 3 estados de cuenta expedidos por la Institución Bancaria correspondiente.</i>	Omisión
<i>5. La Organización omitió presentar la documentación soporte, asimismo, no se apegó al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 "Apoyo a la Observación Electoral 2009" por un importe de \$421,900.00 (\$383,500.00 y \$38,400.00).</i>	Omisión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
6. La Organización omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar claramente el destino de dichos recursos, así como no se apego a lo establecido en el Manual de de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 "Apoyo a la Observación Electoral 2009" por un importe de \$6,000.00.	Omisión

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral 2008-2009, (conclusión 1), omitió presentar 3 estados de cuenta (conclusión 3); omitió presentar documentación soporte y no apearse al Manual de Comprobación (conclusión 5) y, por último, omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar el destino de los recursos, así como no apearse a lo establecido en el Manual de Comprobación (conclusión 6).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la organización de observadores electorales surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 5 de agosto de 2009.

Lugar: La falta se actualizó al presentarse el informe en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa 436, Col. Exhacienda de Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de voluntad alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar y no dolo.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de las conclusiones **1, 3, 5 y 6** la organización, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aun cuando entregó dicho informe de manera extemporánea, no presentó 3 estados de cuenta bancarios, no presentó la totalidad de documentación soporte, no se apegó al Manual, así como omitió presentar el detalle de los gastos. Consecuentemente, las irregularidades se traducen en faltas de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de las conclusiones anteriormente mencionadas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obstaculiza la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales.

En ese orden de ideas, respecto a las conclusiones **1, 3, 5 y 6** del dictamen, la organización transgredió lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.4, 2.3, 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo que se refiere a la conclusión **1** transgrede los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:

“Artículo 5.
(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales, de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

Teniendo como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas

“3.1 Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“3.2 El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las agrupaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las agrupaciones están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

Así las cosas se concluye que el representante legal de la organización de observadores es el responsable de manejar todos sus ingresos y egresos y llevar en orden la contabilidad, es decir, administra, controla y verifica los recursos que por alguna de las modalidades de financiamiento privado permitidas, recibe la organización. Ahora bien, toda vez que el órgano de finanzas es el responsable de elaborar la información contable financiera, es lógico que esté obligado a suscribir con su firma los informes anuales que está obligada a presentar ante la autoridad fiscalizadora.

En ese orden de ideas, la conducta detallada en la conclusión 3 se vulneran los artículos 1.4 y 3.3 inciso b) del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, que se transcriben a continuación:

“1.4 Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

“3.3 Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

(...)

b) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores.”

El supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

Por lo que se refiere a las conclusiones **5 y 6**, tienen en común, la transgresión a lo establecido en los artículos 2.3 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:

“2.3 Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.”

El numeral de cuenta establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaboren y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

“3.3 Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y...”

El artículo establece que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con la totalidad de los requisitos en la documentación presentada, necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización de observadores electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de la organización de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., cometió irregularidades que se traducen en faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas trasgreden lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.4, 2.3, 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas cometidas por la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.** se calificaron como **LEVES**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.**; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y solo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C. debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de las irregularidades, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C. presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.** y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.**, no cumplió con su obligación sin embargo, presentó en forma extemporánea el Informe, no presentó los estados de cuenta bancarios requeridos, la documentación soporte, y omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar el destino de los recursos por un importe de \$6,000.00 así como no se apegó al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.**, no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales **Sociólogos de Tabasco, A.C.**, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La organización de observadores electorales no presentó una conducta reiterada.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que el monto involucrado en las conclusiones sancionatorias cuyo monto es cuantificable a la que arribó esta autoridad, asciende a la cantidad de \$427,900.00 (cuatrocientos veintisiete mil peos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
1	La Organización Sociólogos de Tabasco, A.C. presentó en forma extemporánea su Informe Financiero, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.	No cuantificable
3	La Organización omitió presentar 3 estados de cuenta expedidos por la Institución Bancaria correspondiente.	No cuantificable
5	La Organización omitió presentar la documentación soporte, asimismo, no se apejó al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 "Apoyo a la Observación Electoral 2009" por un importe de \$421,900.00 (\$383,500.00 y \$38,400.00).	\$421,900.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

6	La Organización omitió presentar el detalle de los gastos en el cual se pudiera identificar claramente el destino de dichos recursos, así como no se apego a lo establecido en el Manual de de Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00063876 "Apoyo a la Observación Electoral 2009" por un importe de \$6,000.00.	\$6,000.00.
---	---	-------------

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En las conclusiones 5 y 6, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$427,900.00 (cuatrocientos veintisiete mil novecientos pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trasciende en un daño importante a la transparencia y en la rendición de cuentas.

Las faltas contenidas en las conclusiones 1 y 3, son incuantificables y se tratan de falta de cuidado o descuido administrativo.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, presupone que en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas las irregularidades, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención de la organización de referencia, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa, para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en la fracción II de dicho precepto, tanto la cancelación y la inhabilitación no resultan aplicables al caso en concreto para ser impuestas a la Organización de Observadores Electorales, toda vez que la misma es de aplicarse a los observadores electorales y no así a la Organización, por lo que de aplicarse resultaría excesiva y fuera del marco legal para la imposición de las sanciones a las Organizaciones de Observadores Electorales

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción idónea a imponer a la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., es la contemplada en la fracción III del citado ordenamiento, consistente en la multa de hasta 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la organización, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad, en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

2009, la cantidad de \$900,000.00 (novecientos mil pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$360,000.00 (trescientos sesenta mil pesos 00/100 M.N), en la segunda ministración \$405,000.00 (cuatrocientos cinco mil pesos 00/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$135,000.00 (ciento treinta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

Es así que tomando en cuenta que las faltas formales se calificaron como **LEVES**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales y el monto implicado, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa de 72 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$3,945.60 (tres mil novecientos cuarenta y cinco pesos 60/100 M.N.)**.

En esta tesitura, debe considerarse que la Organización de Observadores Electorales Sociólogos de Tabasco, A.C., recibiría a mas tardar el 2 de octubre de 2009, una tercera y última ministración como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por un monto de \$135,000.00 (ciento treinta y cinco mil pesos 00/100 M.N.).

De lo anteriormente dicho, se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.30. CIUDADANOS EN MEDIOS, DEMOCRACIA E INFORMACIÓN, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. "La Organización **Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2842/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009, concluiría el 04 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009.

En consecuencia, no dio contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ingresos

La Organización no reportó importe alguno en este rubro, ya que no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2009. En consecuencia, no fue posible verificar este rubro.

Cabe señalar que, aun cuando la Organización **fue beneficiada** por los montos de apoyo financiero aprobados por el Comité Técnico de Evaluación quien es encargado de evaluar los proyectos de observación electoral y aprobar el financiamiento correspondiente, la Organización hace caso omiso respecto a la obligación de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades de conformidad con lo establecido en el Reglamento en comento, así como, toda la documentación comprobatoria.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las organizaciones de observadores electorales, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la organización de observadores electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.



Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar del aviso que le fue notificado y en el que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la organización de observadores electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada organización de observadores electorales.

Por otra parte, el artículo 3.3 inciso a) del reglamento de mérito señala

“Artículo 3.3 inciso a)

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

d) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores.”

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la organización de observadores electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la organización de observadores electorales.



f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral del procedimiento electoral federal.2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la organización de observadores electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la organización de observadores electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la organización de observadores electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la organización de observadores electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas organizaciones de observadores electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las organizaciones de observadores electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las organizaciones de observadores electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar reincidencia, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Electorales prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la organización de observadores electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la organización de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales, **Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$417,875.00 (Cuatrocientos diecisiete mil ochocientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$167,150.00 (Ciento sesenta y siete mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N), en la segunda ministración \$188,043.75 (Ciento ochenta y ocho mil cuarenta y tres pesos 75/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$62,681.25 (Sesenta y dos mil seiscientos ochenta y un pesos 25/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización de observadores electorales y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CIUDADANOS EN MEDIOS, DEMOCRACIA E INFORMACIÓN, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.31 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES LOS DOS MÉXICOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Los Dos México, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Los Dos México, A.C.**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2843/09 del 3 de julio de 2009, recibido el 3 de agosto del mismo año, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2008-2009, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2008-2009.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Los Dos Méxicos, A.C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e), en relación con el 346, 1, numeral b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Los Dos Méxicos, A.C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **Los Dos México, A.C.**, no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, toda vez que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales, **Los Dos Méxicos, A.C.**

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, **Los Dos Méxicos, A.C.**, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entiende “daño, perjuicio o detrimento”. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, **Los Dos México, A.C.** se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, **Los Dos México, A.C.**, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.

- La Organización **Los Dos Méxicos, A.C.**, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES, LOS DOS MÉXICOS, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.32. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COMITÉ NACIONAL DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN SEGURIDAD PÚBLICA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **COMITÉ NACIONAL DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN SEGURIDAD PÚBLICA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.33. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES IRIS AZUL, A. C.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales Iris Azul, A. C., no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2845/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo la Organización de Observadores Electorales, no presento el Informe.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4054/09 del 20 de agosto de 2009, se solicito nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio citado ni presentó el Informe antes referido.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Iris Azul, A. C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales **Iris Azul, A. C.**, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Iris Azul, A. C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral 2008-2009, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, **Iris Azul, A. C.**, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, **Iris Azul, A. C.**, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES IRIS AZUL, A. C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.34. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CUERNAVACA.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. "La Organización de Observadores Electorales Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca, no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Relacionadas con la Observación Electoral durante el proceso federal electoral 2008 – 2009".

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2846/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

2009, concluiría el 04 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo la Organización de Observadores Electorales, no presentó el Informe.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4055/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio citado ni presentó el Informe antes referido.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Cámara Nacional de Comercio, Servicios Y Turismo De Cuernavaca**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales **Cámara Nacional de Comercio**,



Servicios y Turismo de Cuernavaca de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la



rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Cámara Nacional De Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pmi*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, **Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca**, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b), prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo establecido por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CUERNAVACA con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.35. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DE PROFESIONISTAS DE TABASCO, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A.C.** no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral durante el proceso federal electoral 2008 - 2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2847/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observación Electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, sería el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo la Organización de Observadores Electorales, no presento el Informe.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4056/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Al respecto, con escrito sin número del 29 de agosto de 2009, enviado mediante correo electrónico, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo siguiente:

“(…)

Por medio del presente me permito INFORMAR a usted, que si bien es verdad, que la ASOCIACIÓN DE PROFESIONISTAS DE TABASCO A.C., se registró como OBSERVADORES ELECTORALES ante el INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, delegación TABASCO, en las pasadas ELECCIONES FEDERALES; también no es menos cierto, QUE NO RECIBIMOS de parte de dicho INSTITUTO, NINGÚN RECURSO ECONÓMICO y/o MATERIAL, por tal motivo no pudimos realizar la citada actividad.

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 3.1., (sic) 3.2. (sic) y 3.3. (sic) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 10 de Julio de 2008, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del mismo año a usted; C. Director, atentamente pido:

UNICO. Tenerme por medio de este correo electrónico (sic), rindiendo Informe solicitado.

(…)”.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, aún cuando la Organización de Observadores Electorales manifestó que no recibió ningún recurso económico o material por parte del Instituto, tenía la obligación de presentar el Informe antes referido.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**, así como vigilar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008 - 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**, se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los recursos con los que contó durante el proceso electoral 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien en relación al artículo 3.2 del Reglamento de la materia, este establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización, **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales, **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización **Asociación de Profesionistas de Tabasco, A. C.**, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales antes descrito, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DE PROFESIONISTAS DE TABASCO, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.36. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS YAX'KIN, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. "La Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C. no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008 - 2009."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2848/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, sería el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo la Organización de Observadores Electorales, no presentó el Informe.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4057/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Al respecto, con escrito sin número presentado en forma extemporánea el 17 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo siguiente:

"(...)

Poe (sic) medio de la presente, me permito dar respuesta a (sic) oficio número UF-DA/4057/09, solicitando información respecto a los recursos recibidos para la realización de la observación electoral realizada en el año 2009 en comicios federales.

El Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C., registro tres observadores electorales en el distrito electoral 02 del estado de Querétaro, quienes observaron el desarrollo de los trabajos de este Consejo Distrital a lo largo de la preparación y desarrollo de la jornada electoral.

Las actividades antes señaladas se realizaron voluntariamente, sin que se recibieran recursos privados o públicos.

(...)"

Sin embargo, aún cuando la Organización de Observadores Electorales manifestó que las actividades se realizaron voluntariamente, sin que se recibieran recursos privados o públicos, omitió presentar el Informe antes referido.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores *Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C*, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C, consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pnal*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **fondo** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de **fondo**, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C., se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C., conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código comicial referido, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización de Observadores Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE DERECHOS HUMANOS YAX'KIN, A.C con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.37. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FOT'ZI ÑAHÑO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

Conclusión 1

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Fot'zi Ñahño, A. C.**, omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009".*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2849/09 del 3 de julio de 2009, le solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

No obstante lo anterior, la Organización no presentó el Informe citado.

Por su parte, la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, con oficio No. CAI/553/2009 de fecha 25 de agosto del 2009, remitió a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Unidad de Fiscalización documentación correspondiente a la Organización **Fot'zi Nahñô, A.C.**

Derivado de lo anterior, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales lo siguiente:

- De la revisión a la documentación proporcionada, se observó que la Organización de Observadores Electorales omitió presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, debidamente suscrito por el representante legal, impreso y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; en relación con los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4272/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 2 de septiembre del mismo año.

Con escrito sin número del 14 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad electoral el 17 del mismo mes y año, la Organización realizó una serie de aclaraciones; sin embargo, por lo que corresponde a este punto, omitió dar aclaraciones al respecto; por tal razón, la observación no quedó subsanada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al omitir presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **organizaciones de observadores electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la organización de observadores electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no*”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la organización de observadores electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la organización de observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La organización de observadores electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la organización de observadores electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la organización de observadores electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la organización de observadores electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada organización de observadores electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la organización de observadores electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la organización de observadores electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la organización de observadores electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la organización de observadores electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la organización de observadores electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la organización de observadores electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la organización de observadores electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la organización de observadores electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las organizaciones de observadores electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



directamente con la observación electoral que realicen estas organizaciones de observadores electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las organizaciones de observadores electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las organizaciones de observadores electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar reincidencia, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los observadores electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la organización de observadores electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la organización de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales, **Fot’zi Nahñö, A. C.**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$337,800.00 (trescientos treinta y siete mil ochocientos pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$135,120.00 (ciento treinta y cinco mil ciento veinte pesos 00/100 M.N), en la segunda ministración \$152,010.00 (ciento cincuenta y dos mil diez pesos 00/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$50,670.00 (cincuenta mil seiscientos setenta pesos 00/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización de observadores electorales y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FOT’ZI NAHÑO, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.38. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ESTAMOS EN DESARROLLO Y ACCIÓN, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. La Organización de Observadores Electorales Estamos en Desarrollo y Acción, A.C. no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2850/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, sería el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo la Organización de Observadores Electorales, no presentó el Informe.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4058/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio citado ni presentó el Informe antes referido.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no*”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades



relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las Organizaciones de Observadores a Presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ESTAMOS EN DESARROLLO Y ACCIÓN, A. C., con todos los efectos legales conducentes.

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.39. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MOVIMIENTO PRO-VECINO, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **MOVIMIENTO PRO-VECINO, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.40. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGENCIA DE DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO BELBESAH, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **“Agencia de Desarrollo Social Comunitario Belbesah, A.C.”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2852/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, ni su respectiva documentación comprobatoria, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008- 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las Organizaciones de Observadores Electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las Organizaciones de Observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo de este Código.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES**".

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGENCIA DE DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO BELBESAH, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.41. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EXPRESIÓN SOCIAL, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización De Observadores Electorales Expresión Social, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales Expresión Social A.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2853/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en dicho Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe.

En consecuencia, con oficio UF/DA/4060/09 del 20 de agosto de 2009, se le solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen La Organización de Observadores Electorales, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considerara demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron la irregularidad

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de la irregularidad

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. “Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las Organizaciones de Observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera su situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende *la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las falta acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EXPRESIÓN SOCIAL, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.42. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGENDA CIUDADANA POR EL DESARROLLO Y LA CORRESPONSABILIDAD SOCIAL, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **AGENDA CIUDADANA POR EL DESARROLLO Y LA CORRESPONSABILIDAD SOCIAL, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.43. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.44. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE ENCUENTROS DIÁLOGOS A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la organización, específicamente, son las siguientes:

- a) 4 faltas de carácter formal: conclusiones: **1, 3, 5 y 6.**

Asimismo conviene mencionar que el estudio de las diversas irregularidades que se consideren formales se hará en un solo apartado, identificado con el inciso a),



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que incluirá las irregularidades correspondientes a Ingresos y Egresos, toda vez que con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **1, 3, 5 y 6** mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos las cuales, se analizarán por temas.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Centro de Encuentros y Diálogos, A. C.** omitió presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral".*

Bancos

Conclusión 3

3. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios de Bancomer número 443008622.

Egresos

Conclusión 5

5. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente.

Conclusión 6

6. La Organización de Observadores Electorales omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica que establece la normatividad.



I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2856/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito del 16 de junio de 2009, la Organización de Observadores Electorales presentó la siguiente documentación:

- Informe Preliminar del Periodo 13 de marzo al 31 de mayo de 2009.
- Relación de remuneración al personal con 23 recibos de honorarios asimilados a sueldos en fotocopia.
- Relación de transporte de viáticos con documentación soporte en fotocopia.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe correspondiente.

Por lo anterior, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales lo siguiente:

- ♦ De la verificación a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la Organización omitió presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- El formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen" debidamente llenado y firmado, en medio impreso y magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4279/2009 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 9 de septiembre del 2009.

Al respecto, con escrito del 15 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo que a continuación se transcribe:

"(...) queremos solicitar se nos permita presentar dicha información en el mes de octubre, una vez que concluya el financiamiento que nos otorga el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sin que por ello se nos considere un incumplimiento a la normatividad.

El desarrollo de este proyecto es de marzo a septiembre. Una vez que el Comité Técnico de Evaluación de (PNUD) apruebe la comprobación de gastos de acuerdo a rubros de presupuesto, actividades y metas comprometidas, es que podrá determinarse el monto del financiamiento definitivo. Entonces estaremos en condiciones de proporcionar información completa y congruente, a los requerimientos reglamentarios".

La respuesta de la Organización de Observadores Electorales, se consideró insatisfactoria, aun cuando señala que hará entrega de la información en el mes de octubre, la normatividad es clara al señalar que el informe será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral; por tal razón, la observación quedó no subsanada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al omitir presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen la Organización de Observadores Electorales", la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que mediante oficio UF-DAPPPO/2856/09 de fecha 3 de julio de 2009 se le solicitó a la misma que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de lo reportado. Adicionalmente se le notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones UF/DA/4279/2009 el 9 de septiembre de 2009, descrito con antelación, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos A.C., mediante escrito de 15 de septiembre de 2009, contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.

Bancos

Conclusión 3

De la revisión a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la Organización omitió presentar la totalidad de los estados de cuenta bancarios. A continuación se detalla el caso en comento:

CUENTA BANCARIA		ESTADOS DE CUENTA	
INSTITUCIÓN	NÚMERO	PRESENTADOS	FALTANTES
Bancomer	443008622	ninguno	Febrero, Marzo, Abril, Mayo, Junio y Julio 2009

En consecuencia, se solicitó a la organización presentar lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios, correspondientes a los meses de febrero a julio de 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.3, 1.4, 3.3 inciso b) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4279/2009 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 9 de septiembre del 2009.

Al respecto, con escrito del 15 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo que a continuación se transcribe:

"(...) Se presentan estados de cuenta de febrero y junio, en donde se muestran los depósitos realizados por cada ministración. Cabe mencionar que no se nos solicitó aperturar una cuenta exclusiva para la administración de estos recursos."

De la revisión a la documentación proporcionada, se constató que la Organización de Observadores Electorales presentó el estado de cuenta bancario del mes de junio; por tal razón, la observación quedó subsanada, respecto a un estado de cuenta.

Sin embargo, omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios correspondientes a los meses de febrero a mayo y julio; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al omitir presentar 5 estados de cuenta bancarios, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4 y 3.3 inciso b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se le notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones UF/DA/4279/2009 el 9 de septiembre de 2009, descrito con antelación, para que en un plazo de diez días hábiles, contados



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos A.C., mediante escrito de 15 de septiembre de 2009, contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.

Egresos

Verificación Documental

Conclusión 5

De la verificación al rubro de "Egresos", se observó que la Organización omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, así como la documentación comprobatoria correspondiente.

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral señalando el monto total que percibió cada uno de ellas. Los nombres de las personas deberían aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.
- La documentación comprobatoria correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.2, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4279/2009 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 9 de septiembre del 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, con escrito del 15 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo que a continuación se transcribe:

“El monto total por cada uno de los observadores podrá determinarse una vez concluido el periodo del proyecto.”

La respuesta de la Organización de Observadores Electorales se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando señala que hará entrega de la documentación una vez que concluya el proyecto, la normatividad es clara al señalar que los informes y la documentación soporte serán presentados a más tardar treinta días después de la jornada electoral; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al no presentar la relación de las personas que recibieron remuneraciones para el desarrollo de su actividad como observador electoral, así como la documentación comprobatoria correspondiente, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se le notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones UF/DA/4279/2009 el 9 de septiembre de 2009, descrito con antelación, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos A.C., mediante escrito de 15 de septiembre de 2009, contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.

Conclusión 6

De la revisión a la documentación presentada, se observó que aun cuando la Organización presentó copia simple de los gastos; omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la organización, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- El registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.3, 3.3 inciso a) y 4.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4279/2009 del 28 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 9 de septiembre del 2009.

Al respecto, con escrito del 15 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo que a continuación se transcribe:

“(...) El registro detallado del resto de los rubros presupuestales se integrará al término del proyecto”

La respuesta de la Organización de Observadores Electorales se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando señala que hará entrega de la documentación una vez que concluya el proyecto, la normatividad es clara al señalar que los informes y la documentación soporte serán presentados a más tardar treinta días después de la jornada electoral; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir detallar manera clara el lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la organización, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se le notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones UF/DA/4279/2009 el 9 de septiembre de 2009, descrito con antelación, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos A.C., mediante escrito de 15 de septiembre de 2009, contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad



de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **1, 3, 5, 6** fueron de omisión o de no hacer, esto es así, pues en la conclusión **1**, omitió presentar el formato del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral; en cuanto a la conclusión **3**, omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios; de la misma manera en la conclusión **5**, omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente; y, por último en la conclusión **6** omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
1. La Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A. C. omitió presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral".	Omisión
3. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios de Bancomer número 443008622.	Omisión
5. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente.	Omisión
6. La Organización de Observadores Electorales omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la organización, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica que establece la normatividad.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento, de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral" (conclusión 1); omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios. (conclusión 3); omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente (conclusión 5); y por último, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la organización, nombre del sujeto al que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica (conclusión 6).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores Electorales referida, surgieron de la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que debió ser presentado el 04 de agosto del año en curso.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

encontradas en la revisión de su informe, aún cuando no entregó la totalidad de la documentación solicitada. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos oficiales en materia de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores.

En esa tesitura, respecto a la conclusión marcada con el número 1 violenta el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra versa:

“3.2 El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

En la conclusión 3 se vulnera lo dispuesto en el los artículos 1.3, 1.4 y 3.3 inciso b) del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales que a la letra establecen lo siguiente:

“1.3 Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

“1.4 Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

*“3.3. Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:
(...)”*

b) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores.”

El artículo se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se entorpecen los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Respecto a la conclusión 5 se vulnera lo dispuesto en el artículo 2.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, que se transcriben y comentan a continuación:

“2.2 Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

“3.3. Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y

(...)”

El artículo establece que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se entorpecen los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las



diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

En la conclusión 6 se vulnera lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales que a la letra establecen lo siguiente:

“2.3 Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.”

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaboran y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

Al respecto, las faltas pueden actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

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

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales pusieron en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que la autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar la censura pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., en base a que es la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de **FALTAS FORMALES**, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tienen unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas transgreden lo dispuesto por los artículos 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 3.2 y 3.3 inciso a) y b) del Reglamento de la materia.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C. se califican como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Asimismo, 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 la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C. y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización no cumplió con su obligación de entregar presentar: 1) el formato “Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral”; 2) 5 estados de cuenta bancarios ; 3) la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales y la documentación respectiva; y, 4) el detalle de manera clara del lugar donde se efectuó la erogación de los gastos operativos realizados y programados por la organización, el nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica; no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, al no existir duda respecto al origen y destinos de los recursos utilizados por la organización.

De lo anterior se colige que no se acredita, que la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Esta autoridad debe tener en cuenta que no existen antecedentes de que la Organización de Observadores Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., en virtud de ser la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales, por lo que no se acredita el supuesto de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organización de observadores, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de la Organización de Observadores Electorales.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como los costos estatales de ésta, al obligar, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., no es reincidente respecto a diversas conductas acreditadas y descritas con anterioridad.
- La Organización Centro de Encuentros y Diálogos, A.C. no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

El monto involucrado es incuantificable



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
1	<i>La Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A. C. omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral.</i>	Sin monto involucrado
3	<i>La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 5 estados de cuenta bancarios de Bancomer número 443008622.</i>	Sin monto involucrado
5	<i>La Organización de Observadores Electorales omitió presentar la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de las actividades como observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente.</i>	Sin monto involucrado
6	<i>La Organización de Observadores Electorales omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica que establece la normatividad.</i>	Sin monto involucrado

Ahora bien, respecto a las conclusiones **1, 3, 5 y 6** las infracciones cometidas no presentan monto implicado mismo que no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Es preciso mencionar que, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., obtuvo financiamiento mediante el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 por un monto total aprobado de \$380,524.00 recibiendo hasta el momento de presentar su informe dos ministraciones, la primera el 23 de marzo del presente año, por un monto de \$152,209.60 equivalente al 40% del total, y la segunda recibida el 9 de junio del año en curso por la cantidad de \$171,235.80, correspondiente al 45% del total, quedando pendiente la tercera ministración equivalente a \$57,078.60 (cincuenta y siete mil ochenta pesos 60/100) que corresponde al 15% restante, mismo que sería suministrado a más tardar el 2 de octubre de este mismo año.

Una vez que se ha calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con la multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En consecuencia, se considera suficiente con la aplicación de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.45. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES GENTE DIVERSA, A.C.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Gente Diversa, Asociación Civil**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales, Gente Diversa A.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2857/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en dicho Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe.

En consecuencia, con oficio UF/DA/4061/09 del 20 de agosto de 2009, se le solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

No obstante, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008 - 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las Organizaciones de Observadores Electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las Organizaciones de Observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y



destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código citado.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES GENTE DIVERSA, A.C., con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.46. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN ARTURO HERRERA CABAÑAS, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en el Informe de las organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al proceso electoral 2008-2009 Campaña de Diputados Federales, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades y, finalmente, se individualizará una única sanción para las faltas formales, como es el caso. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-85/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la organización, específicamente, son las siguientes:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) 9 faltas de carácter formal: conclusiones: **1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.**

Asimismo conviene mencionar que el estudio de las diversas irregularidades que se consideren formales se hará en un solo apartado, identificado con el inciso a), que incluirá las irregularidades correspondientes a Ingresos y Egresos, toda vez que con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y por separado se analizarán las sanciones de fondo o sustanciales.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11** mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos las cuales, se analizarán por temas.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Fundación Arturo Herrera Cabañas, A. C.** omitió presentar el Formato sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral.*

Financiamiento del PNUD

Documentación Comprobatoria

Conclusión 3

"3. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar las fichas de depósito y/o comprobantes de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones otorgadas por (PNUD) por \$204,000.00"

Bancos

Conclusión 4

"4. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 7 estados de cuenta bancarios."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Egresos

Conclusión 6

“6. La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte por \$17,200.00 consistente en recibos de honorarios asimilados a sueldos y/o profesionales. Asimismo la relación de personas que percibieron remuneración no aparecen en el orden como lo establece la normatividad.”

Conclusión 7

“7. La Organización presentó 6 recibos de Honorarios Profesionales por concepto de “Honorarios para Coordinador Estatal del Proyecto” por un monto de \$109,652.12; sin embargo, no se localizaron en la relación presentada a la autoridad electoral.”

Conclusión 8

“8. La Organización de Observadores Electorales omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia, tal como la marca el Reglamento de la materia.”

Conclusión 9

“9. Se determinó que existe una diferencia en las cifras reportadas en el documento denominado “Informe Final”, contra el total de documentación presentada por un importe de \$37,533.19.”

Conclusión 10

“10. Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo, por los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas, por un importe de \$10,270.00.”

Conclusión 11

“11. Se localizaron 5 facturas en copias simples ilegibles.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Formato "IOMA-FOE"

Conclusión 1

De la verificación a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la Organización omitió presentar el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen".

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- El formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen", debidamente llenado y firmado, en medio impreso y magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos, 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al no presentar el "Formato sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de la Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Financiamiento del PNUD

Documentación Comprobatoria

Conclusión 3

De la revisión a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la Organización presentó un documento denominado "Informe Final", por el periodo comprendido de marzo a agosto de 2009, en el cual se refleja el monto total de ministraciones otorgadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); sin embargo, omitió presentar la documentación comprobatoria de dichas ministraciones. A continuación se detalla el caso en comento:

IMPORTE SEGÚN PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)	IMPORTE SEGÚN "INFORME FINAL"
\$204,000.00	\$204,000.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Las fichas de depósito y/o comprobante de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones en comento, en donde se reflejara la fecha y el monto respectivo.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.3, 1.4, 3.3 inciso a) y 4.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir presentar la documentación soporte consistente en fichas de depósito o comprobantes de transferencias electrónicas, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara las fichas de depósito y/o comprobante de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones en comento, en donde se reflejara la fecha y el monto respectivo. dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Bancos

Conclusión 4

De la revisión a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la Organización omitió presentar los estados de cuenta bancarios correspondientes al periodo de la observación electoral, de los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2009.

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios, correspondientes a los meses de febrero a agosto de 2009.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.3, 1.4, 3.3 inciso b) y 4.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al omitir presentar 7 estados de cuenta bancarios, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 3.3 inciso b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara las fichas de depósito y/o comprobante de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones en comento, en donde se reflejara la fecha y el monto respectivo. dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Egresos

Conclusión 6

De la verificación al rubro de "Egresos", se observó que aun cuando la Organización presentó la relación de las personas que recibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, omitió presentar la documentación comprobatoria correspondiente. A continuación se detallan los casos en comento:

NOMBRE DEL OBSERVADOR	IMPORTE
Elizabeth Martínez Flores	\$400.00
Elizabeth Vergara Guzmán	400.00
Pedro Tranquilino Sevilla	400.00
Alicia Valerio Tolentino	400.00
Laura Cruz Vega	400.00
Cirila López Pérez	400.00
María Luisa Martínez Monta	400.00
Anabel Velasco Trejo	400.00
Lucino Cabrera Velasco	400.00
Idaled San Juan Castillo	400.00
Ruperta Martínez Soto	400.00
Araceli Cabrera García	400.00
Iván Pérez Cruz	400.00
José Luis Ruiz Torres	400.00
Jonathan Luis Barrón Bracho	400.00
Epigmenio Sánchez	400.00
Edgar Aguilar Macotella	400.00
Sucely Elizalde Lara	400.00
Ma. del Socorro Correa G.	400.00
Saúl Bautista Martínez	400.00
Alcalá Montañón Anaicín	400.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

NOMBRE DEL OBSERVADOR	IMPORTE
Josafat Vargas Pérez	400.00
Elizabeth Vargas Cota	400.00
Verónica Téllez S.	400.00
Bertha Miranda Rodríguez	400.00
Everardo Chiapa Aguillon	400.00
Lola Masia Hernández	400.00
Saúl Rosas Guerra	400.00
María del Carmen Arriola Miranda	400.00
Tania Sánchez Duran	400.00
Erik Guzmán Hernández	400.00
Georgina Hernández García	400.00
Sarai Hernández Trejo	400.00
Bautista Filiberto	400.00
Martha Castillo	400.00
Inés Guadalupe Ceron García	400.00
Zara Nicolás Reyes	400.00
Regina de la Sancha	400.00
Renato Castelazo Sánchez	400.00
Eugenia Bautista Soto	400.00
Arely Jiménez Beltrán	400.00
Tomasa Beltrán Villeda	400.00
Elvia Beltrán Villeda	400.00
Total	\$17,200.00

Adicionalmente, los nombres reflejados en la relación presentada a la autoridad electoral no aparecen en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- La relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas. Los nombres de las personas deberían aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre, debidamente corregida.
- La documentación comprobatoria correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.2, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir presentar la relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos, 2.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara las relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas. Los nombres de las personas deberían aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre, debidamente corregida.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Conclusión 7

Adicionalmente, se observó que la organización presentó recibos de Honorarios Profesionales por concepto de "Honorarios para Coordinador Estatal del Proyecto"; sin embargo, no se localizaron en la relación presentada a la autoridad electoral. A continuación se detallan los casos en comento:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

NOMBRE	IMPORTE
Alfredo Alcalá Montaña	\$ 35,000.00
Francisco Tobal Quezada Daniel	35,000.00
David Ordaz Bulos	9,913.04
Reyna Torres Juárez	9,913.04
Irving Ommad Quezada Daniel	9,913.04
Tania Erendira Meza Escorza	9,913.04
Total	\$109,652.12

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- La relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral señalando el monto total que percibió cada una de ellas. Los nombres de las personas deberían aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre, debidamente corregida.
- El formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen".
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.2, 2.3, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir presentar la relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara las relación de las personas que percibieron remuneración para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas. Los nombres de las personas deberían aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre, debidamente corregida.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Conclusión 8

De la revisión a la documentación presentada, se observó que aun cuando la Organización presentó copia simple de los gastos; omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- El registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente Resolución, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al omitir presentar el registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece la normatividad, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara el registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Conclusión 9

Al cotejar las cifras reportadas en el documento denominado "Informe Final", presentado por la Organización contra el total de documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que no coinciden, como a continuación se detalla:

EGRESOS	DOCUMENTO "INFORME FINAL"	TOTAL DE DOCUMENTACIÓN PRESENTADA	DIFERENCIA
Monto total de egresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral	\$200,528.59	\$162,995.40	\$37,533.19



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- El formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen" debidamente llenado y firmado en medio impreso y magnético.
- En su caso, la documentación comprobatoria que ampara el monto de \$37,533.19 con la totalidad de requisitos.
- El registro de los gastos detallados de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.3, 3.1, 3.3 inciso a) y 4.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir presentar el Formato de Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara el registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Conclusión 10

Adicionalmente, se observó que la organización erogó gastos los cuales no se relacionan con las actividades directas de los observadores electorales, a continuación se detallan los casos en comento:

FACTURA	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
2831	20/05/09	Aline Sunayi Altamirano Chávez	Restauración de Software con respaldo de información.	\$270.00
0418	25/06/09	Benito Licona García	1 Aspire One A 150-1754-80.9 N270 SYST 1G LINUX CAM WHITE LUSO40A2559213F362547	6,000.00
0420	25/06/09	Benito Licona García	1 Cámara Sony Alpha 350K c/18-70	4,000.00
TOTAL				\$10,270.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafos 4 y 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1 y 4.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

Conclusión 11

Asimismo, de la revisión a la documentación presentada por la Organización, se localizaron en copia simple facturas ilegibles. A continuación se detallan los casos en comento:

FACTURA	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
ilegibles	ilegibles	Procesadora de Alimentos de Pachuca, S.A. de C.V.	Consumo de Alimentos	de ilegibles
A124847	ilegibles	Estación de Servicio Gesa, S.A de C.V.	Gasolina	ilegibles
01753455SS	28-07-09	Estrella blanca	boletos	ilegibles
01753257SS	28-07-09	Estrella blanca	boletos	ilegibles
01753448SS	28-07-09	Estrella blanca	boletos	ilegibles

En consecuencia, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentar lo siguiente:

- La documentación citada en el cuadro que antecede con los datos de forma legible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con el artículo 2.3, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4309/2009 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación alguna al oficio remitido por la autoridad electoral; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al omitir presentar la documentación soporte en forma legible, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/4309/09 de fecha 28 de agosto de 2009, toda vez que le notificó que presentara la documentación citada en el cuadro remitido con los datos de forma legible.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al requerimiento formulado por lo que la observación se consideró no subsanada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11**, fueron de omisión o de no hacer, esto es así, pues en la conclusión **1**, la Organización omitió presentar el formato IOMA-FOE, en la conclusión **3** omitió presentar documentación soporte consistente en fichas de depósito; en la conclusión **4** la Organización de Observadores Electorales omitió presentar 7 estados de cuenta bancarios; en la conclusión **6** omitió presentar documentación soporte consistente en recibos de honorarios; en la conclusión **7** no se localizaron 6 recibos de honorarios profesionales; en la conclusión **8** omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación; en la conclusión **9** presentó diferencias en las cifras reportadas en el Informe Final; en la conclusión **10** se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo que no se relacionan con las actividades directas de los observadores electorales y en la conclusión **11** presentó copias simples ilegibles.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C. y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
<i>1.-La Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A. C. omitió presentar su el Formato sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral.</i>	Omisión
<i>3.- La Organización de Observadores Electorales omitió presentar las fichas de depósito y/o comprobantes de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones otorgadas por (PNUD) por \$204,000.00</i>	Omisión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
4.-La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 7 estados de cuenta bancarios	Omisión
6.-La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte por \$17,200.00 consistente en recibos de honorarios asimilados a sueldos y/o profesionales. Asimismo la relación de personas que percibieron remuneración no aparecen en el orden como lo establece la normatividad.	Omisión
7.-La Organización presentó 6 recibos de Honorarios Profesionales por concepto de "Honorarios para Coordinador Estatal del Proyecto" por un monto de \$109,652.12; sin embargo, no se localizaron en la relación presentada a la autoridad electoral.	Omisión
8.-La Organización de Observadores Electorales omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia, tal como la marca el Reglamento de la materia.	Omisión
9.-Se determinó que existe una diferencia en las cifras reportadas en el documento denominado "Informe Final", contra el total de documentación presentada por un importe de \$37,533.19.	Omisión
"10. Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo, por los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas, por un importe de \$10,270.00."	Omisión
11.-Se localizaron 5 facturas en copias simples ilegibles.	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores no presentó a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el formato IOMA-FOE (conclusión 1); asimismo no presentó la documentación soporte consistente en fichas de depósito (conclusión 3), omitió presentar 7 estados de cuenta bancarios (conclusión 4), omitió presentar documentación soporte consistente en recibos de honorarios (conclusión 6), no se localizaron 6 recibos de Honorarios Profesionales (conclusión 7) omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación (conclusión 8) presentó diferencias en las cifras reportadas en el Informe Final (conclusión 9), (Conclusión 10) se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo que no se relacionan con las actividades directas de los observadores electorales y por último presentó copias simples ilegibles (conclusión 11).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales referida, surgieron de la revisión al "Informe preliminar presentado por la Organización de Observadores Electorales el 6 de mayo de 2009.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa 436, Colonia. Exhacienda Coapa, Delegación. Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La conducta en que incurrió la Organización de Observadores Electorales, ya ha sido precisada, en atención a las circunstancias particulares del caso en concreto, permite concluir a este Consejo General que, no existen elementos que evidencien un proceder intencional o premeditado por parte de la Organización en comento, al no apegarse a las normas electorales previamente establecidas.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, intentó cooperar con esta autoridad administrativa fiscalizadora al presentar un informe preliminar con fecha 6 de mayo de 2009, sin embargo, no incluyó los datos requeridos; la Organización omitió presentar el formato IOMA-FOE, a su vez omitió presentar documentación soporte consistente en fichas de depósito, omitió presentar documentación soporte consistente en recibos de honorarios, no se localizaron 6 recibos de Honorarios Profesionales, omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación, presentó diferencias en las cifras reportadas en el Informe Final, presento comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo que no se relacionan con las actividades directas de la observación electoral y presentó copias simples ilegibles, por lo cual las observaciones no se consideraron subsanadas la revisión de su informe, lo cual es en detrimento de la transparencia en la rendición de cuentas y la puesta en peligro de principios rectores en materia electoral, como lo es el de certeza.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C, para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo).

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores.

En ese orden de ideas, respecto de las conclusiones **3** y **4**, vulneraron los artículos 1.3, 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a continuación se transcriben:

"Artículo 1.3

Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente."

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustentan.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

“Artículo 1.4

Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Habiéndose analizado la **conclusión 10** del dictamen, es posible determinar que la Organización transgredió lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 2.1

Los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculados únicamente con actividades relacionadas directamente con la observación electoral.”

El artículo transcrito con antelación, entraña como supuesto normativo la obligación por parte de las organizaciones de observadores electorales, de que sus egresos es decir sus gastos se encuentren destinados única y exclusivamente a fines relacionados con la observación electoral.

En otras palabras, la norma en comento regula la obligación a cargo de las organizaciones de observadores de apartarse de cualquier gasto distinto a su actividad primordial, que es la observación electoral.

En las conclusiones 6 y 7 se transgrede el artículo 2.2, del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a continuación se transcribe:

“Artículo 2.2

Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

En las conclusiones **8 y 11** se vulnera lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales que a la letra establecen lo siguiente:

“Artículo 2.3

Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.”

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaborar y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

Respecto a la conclusión **9** se vulneran lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, que se transcribe y comenta a continuación:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

En ese orden de ideas, respecto al artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, se vulneró por la conducta detallada en la conclusión 1, se transcribe a continuación:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

Así las cosas se concluye que el representante legal de la organización de observadores es el responsable de manejar todos sus ingresos y egresos y llevar en orden la contabilidad, es decir, administra, controla y verifica los recursos que por alguna de las modalidades de financiamiento privado permitidas, recibe la organización. Ahora bien, toda vez que el órgano de finanzas es el responsable de elaborar la información contable financiera, es lógico que esté obligado a suscribir con su firma los informes que está obligada a presentar ante la autoridad fiscalizadora.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

Al respecto, las faltas pueden actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

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

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que la autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C, con base a que es la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales y las conductas son distintas.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de **FALTAS FORMALES**, que tienen unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas transgreden lo dispuesto por los artículos 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b), así como 5.2 del Reglamento de la materia.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C se califican como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

Asimismo, 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 la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización omitió presentar el formato IOMA-FOE, a su vez omitió presentar documentación soporte consistente en fichas de depósito, omitió presentar documentación soporte consistente en recibos de honorarios, no se localizaron 6 recibos de Honorarios Profesionales, omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación, presentó diferencias en las cifras reportadas en el Informe Final, no cumplió con la norma de abstenerse de realizar gastos no relacionados con las actividades propias de observadores electorales y presentó copias simples ilegibles, por lo cual las observaciones no se consideraron subsanadas la revisión de su informe, lo cual es en detrimento de la transparencia en la rendición de cuentas y la puesta en peligro de principios rectores en materia electoral, como lo es el de certeza.

De lo anterior se colige que no se acredita, que la Organización de Observadores Electorales hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder omisivo.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Esta autoridad debe tener en cuenta que no existen antecedentes de que la Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C, en virtud de ser la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales, por lo que no se acredita el supuesto de la reincidencia.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organización de observadores, sino únicamente su puesta en peligro, los principios rectores del derecho electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento obtenido mediante el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de Observadores Electorales.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos así como los costos estatales de ésta, al obligar, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente respecto a diversas conductas acreditadas con anterioridad.
- La Organización no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que, mediante oficio número CAI/553/2009, recibido por la Unidad de Fiscalización el 26 de agosto de 2009, se informó la ratificación de las ministraciones obtenidas por la Organización de Observadores Electorales fiscalizada, mediante el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 por un monto aprobado total de \$204,000.00 recibiendo las dos primeras ministraciones la primera el 20 de marzo del presente año, por un monto de \$81,600.00 equivalente al 40% y la segunda recibida el 17 de junio del año en curso que hace a la cantidad de \$91,800.00 correspondiente al 45%, quedando pendiente la tercera ministración equivalente a \$30,600.00 (treinta mil seiscientos pesos 00/100) hasta el momento de la presentación del informe respectivo.

Respecto a las conclusiones **3, 6, 7, 9 y 10** las infracciones cometidas suman un monto involucrado que asciende a la cantidad de **\$378,655.31**. (Trescientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

setenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco pesos 31/100 M.N.) Que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Respecto de las conclusiones **1, 4, 8 y 11**, no se detecta un monto involucrado.

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
1	La Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A. C. omitió presentar su el Formato sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral.	No cuantificable
3	La Organización de Observadores Electorales omitió presentar las fichas de depósito y/o comprobantes de transferencia electrónica correspondiente a las ministraciones otorgadas por (PNUD) por \$204,000.00	\$204,000.00
4	La Organización de Observadores Electorales omitió presentar 7 estados de cuenta bancarios	No cuantificable
6	La Organización de Observadores Electorales omitió presentar documentación soporte por \$17,200.00 consistente en recibos de honorarios asimilados a sueldos y/o profesionales. Asimismo la relación de personas que percibieron remuneración no aparecen en el orden como lo establece la normatividad.	\$17,200.00
7	La Organización presentó 6 recibos de Honorarios Profesionales por concepto de "Honorarios para Coordinador Estatal del Proyecto" por un monto de \$109,652.12; sin embargo, no se localizaron en la relación presentada a la autoridad electoral.	\$109,652.12
8	La Organización de Observadores Electorales omitió detallar el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia, tal como la marca el Reglamento de la materia.	No cuantificable



9	Se determinó que existe una diferencia en las cifras reportadas en el documento denominado "Informe Final", contra el total de documentación presentada por un importe de \$37,533.19.	\$37,533.19
10	Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo, por los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas	\$10,270.00
11	Se localizaron 5 facturas en copias simples ilegibles.	No cuantificable

Ahora bien, el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Así pues, en las conclusiones **3, 6, 7 9 y 10** se tomaron en cuenta los montos involucrados, mismos que ascienden a la cantidad de **\$378,655.31**. (Trescientos setenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco pesos 31/100 M.N.) ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dichas irregularidades trascienden en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III consistente en una **MULTA**, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la organización de observadores electorales y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscan crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.

Es así que tomando en cuenta que las faltas formales se calificaron como **Leves**, las circunstancias de la ejecución de las infracciones, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las normas electorales, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa**.

En este sentido, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C. la sanción consistente en **una multa de 35 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$1,918.00 (un mil novecientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

La Organización de Observadores Electorales fiscalizada debió haber recibido la tercera ministración del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 el 2 de octubre del año en curso por un monto equivalente a \$30,600.00 (treinta mil seiscientos pesos 00/100) por lo que se deduce que la aludida Organización de Observadores Electorales, concluye con un saldo a favor por la cantidad citada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha la Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva; de igual forma, la multa señalada cumple con lo establecido en el artículo 354, inciso e) párrafo III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.47. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN FUERZA CIUDADANA, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción

Conviene mencionar que el estudio de la irregularidad que se considera formal se hará en un solo apartado englobando los Ingresos y Egresos, toda vez que con esa infracción no se acredita el uso indebido de los recursos por financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, mientras que a la irregularidad que se consideren sustantivas o de fondo no resulta aplicable dicho criterio, para las cuales procede la sanción particular por cada una.



Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales, específicamente, son las siguientes:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión 4

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria 4 que se analizará con su debido tema.

Egresos

“4. La Organización de Observadores Electorales presentó relación de gastos, sin embargo, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

De la revisión a la documentación presentada, se observó que aun cuando la Organización presentó copia simple de los gastos; omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- El registró detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/DA/4277/09 del 28 de agosto de 2009 recibido por la Organización el 1 de septiembre del 2009.

Al respecto, con escrito del 8 de septiembre de 2009 la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

“la comprobación de gastos como taxis y restaurantes se mandó en forma detallada con el número de observadores, lugar, fecha y firma, y en caso de factura estas se realizaron a nombre de la Organización. (Todo gasto va firmado por el representante)”

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando presentó la relación de gastos, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4277/09 del 28 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara el registro detallado de manera clara con la totalidad de los datos que establece el reglamento de la materia.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 8 de septiembre de 2009, sin embargo, no subsanó la irregularidad.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las



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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado*”.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión **4** fue de omisión o de no hacer porque la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., presentó relación de gastos, sin embargo, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales, y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada	Acción u omisión
<i>4. La Organización de Observadores Electorales presentó la relación de gastos, sin embargo, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica..</i>	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago , el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., surgió de la revisión del informe anual de la Organización electoral correspondiente al 2009, presentado el 04 de Agosto de año en curso.

Lugar: La omisión de detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica. se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización, que aun cuando presentó la relación de gastos omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica en el ejercicio 2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que la organización de observadores electorales intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe y que finalmente presentó,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

así como los datos necesarios para acreditar el cumplimiento de las reglas conducentes. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de falta formal no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores electorales.

En ese orden de ideas, respecto al artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, se vulneró por las conductas detalladas en la conclusión 4, se transcribe a continuación:

“Artículo 2.3

Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.”

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaboren y lleven un registro en el que



de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comentario tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a las organizaciones de observadores electorales, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que la autoridad electoral no contó con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pmi*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales., respecto de la conducta que nos ocupa.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una **FALTA FORMAL**, que tiene unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto por el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del código federal de instituciones y procedimientos electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de dicha organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al



actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Sin embargo, se considera que la organización observadora electoral presentó condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, esto es, presentó la relación de gastos, empero, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

Asimismo, 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 la irregularidad que desplegó la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización observadora electoral, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa, en razón de que si bien, la organización observadora electoral, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago , el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

En el presente caso, la irregularidad contenida en la conclusión 4, se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores en comento,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que la autoridad electoral no contó con los elementos suficientes para el debido desarrollo del proceso de fiscalización.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la organización observadora electoral, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- Con dicha falta, no se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización observadora electoral.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., no es reincidente respecto a diversas conductas acreditadas con anterioridad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que, mediante el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destinado para los observadores electorales, se le destinó un financiamiento por el monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral por la cantidad de \$625,000.00.

Al respecto, en la conclusión 4, la infracción cometida configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
4	La Organización de Observadores Electorales presentó la relación de gastos, sin embargo, omitió detallar de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, nombre del sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica..	No cuantificable

Ahora bien, el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en la falta formal, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Así pues, la falta contenida en la conclusión **4**, es incuantificable y se trata de un mero descuido administrativo.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las Organizaciones Electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la Organización de Observadores Electorales Organización Fuerza Ciudadana, A.C., y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUERZA CIUDADANA, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.48. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. La Organización de Observadores Electorales Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos, A.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPPO/2860/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en dicho Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral; así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe.

En consecuencia, con oficio UF/DA/4062/09 del 20 de agosto de 2009, se le solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales, no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las Organizaciones de Observadores Electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, en relación al artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las Organizaciones de Observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el Acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.49. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MÉXICO UNIDO PRO DERECHOS HUMANOS, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **MÉXICO UNIDO PRO DERECHOS HUMANOS, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.50. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN MAMÁ CUCA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Fundación Mamá Cuca, A.C.** presentó en forma extemporánea su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 1 de septiembre de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2862/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en su Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe.

En consecuencia, con oficio UF-DA/4063/09 del 20 de agosto de 2009, se le solicitó nuevamente que presentara dicho Informe.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El 1 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea su Informe en ceros sin que mediara un escrito, en consecuencia la organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar el tipo de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación al deber de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo** es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar en tiempo el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar en tiempo, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral del proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de la conducta descrita y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro el bien jurídico tutelado.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la irregularidad que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en el valor jurídicamente tutelado.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN MAMÁ CUCA, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.51. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INNOVACIÓN Y EQUIDAD, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **INNOVACIÓN Y EQUIDAD, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.52. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DESARROLLO ELECTORAL Y CULTURA POLÍTICA, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Desarrollo Electoral y Cultura Política, asociación civil**, específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

1. *“La Organización de Observadores Electorales **Desarrollo Electoral y Cultura Política, A.C.** no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2868/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe.

En consecuencia, con oficio UF-DA/4067/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Siendo así, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación a los oficios citados, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, numeral 5, del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el diverso 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados, se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos, y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar, de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas, directamente, con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009, específicamente, para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en los numerales precedentes, que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del procedimiento electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende *"daño, perjuicio o detrimento"*. Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en las que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior, tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE CIEN DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, a la organización de observadores electorales **Desarrollo Electoral y Cultura Política, asociación civil**, con todos los efectos legales conducentes.

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.53. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE FORMACIÓN CIUDADANA Y CULTURA POLÍTICA, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Centro de Formación Ciudadana y Cultura Política, asociación civil**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Centro de Formación Ciudadana y Cultura Política, A.C., no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009”.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAPO/2865/09 del 3 de julio de 2009, solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en el Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, párrafo 1, inciso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la organización de Observadores Electorales no presentó su Informe.

En consecuencia con UF-DA/4065/09 del 20 de agosto de 2009, se le solicitó nuevamente que presentara el citado Informe.

Con escrito sin número del 1 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo siguiente:

“(...) nos registramos para llevar a cabo la actividad de Observación Electoral, misma que ya no realizamos por la situación financiera que vivimos, ya que no contamos con recursos para poderla desarrollar y por tal motivo no registramos ningún observador electoral”.

Aún cuando la Organización de Observadores manifiesta no haber realizado actividades como Observador Electoral, tenía la obligación de presentar su Informe.

En consecuencia, al omitir presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, numeral 5, del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el diverso 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados, se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos, y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar, de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas, directamente, con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009, específicamente, para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en los numerales precedentes, que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del procedimiento electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en las que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior, tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE CIEN DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, a la organización de observadores electorales **Centro de Formación Ciudadana y Cultura Política, asociación civil**, con todos los efectos legales conducentes.

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.54. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ABOGADOS DEL ESTADO DE COAHUILA, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Abogados del Estado de Coahuila, asociación civil**, específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

1.- *“La Organización de Observadores Electorales Abogados del Estado de Coahuila, A.C., no presentó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAPO/2866/09 del 3 de julio de 2009, solicitó a la Organización de Observadores Electorales que remitiera el Informe correspondiente, así como la documentación comprobatoria de dichos registros, a fin de verificar las cifras consignadas en el citado Informe, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, mediante escrito sin número del 4 de agosto de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo siguiente:

“(...) hago de su conocimiento, que los gastos de traslado y comidas durante el día de la elección fueron financiados personalmente por cada una de las personas que participaron como observadores”.

Por lo anterior, se solicitó a la Organización de Observadores Electorales lo siguiente:

Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales

- ♦ Se observó que la Organización de Observadores Electorales omitió presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realizaran, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Convino señalar, que aun cuando la organización presentó escrito con fecha 4 de agosto de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización a través de la Junta Local Ejecutiva de Coahuila el 6 del mismo mes y año, manifestó que no recibió recursos financieros por parte del Instituto Electoral Federal, de los Partidos Políticos y de otras organizaciones, debió de haber presentado su informe en cero.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales completo debidamente suscrito por el representante legal, impreso y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4274/09 del 28 de agosto de 2009.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio antes citado ni presentó el Informe.

En consecuencia, al omitir presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realizaron, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.



Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, numeral 5, del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el diverso 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados, se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos, y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar, de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas, directamente, con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009, específicamente, para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y



destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en los numerales precedentes, que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del procedimiento electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en las que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior, tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una "**MULTA DE CIEN DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)**", a la organización de observadores electorales **Abogados del Estado de Coahuila, asociación civil**, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.55. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN PARA EL BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL FUNBIDE, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social Funbide, asociación civil**, específicamente, es la siguiente

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social Funbide, A.C.** no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2867/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, numeral 5, del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el diverso 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados, se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos, y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar, de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas, directamente, con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009, específicamente, para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pñl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en los numerales precedentes, que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del procedimiento electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en las que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior, tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE CIEN DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, a la organización de observadores electorales **Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social Funbide, asociación civil**, con todos los efectos legales conducentes.

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.56. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONVERGENCIA DE ORGANIZACIONES DE OBREROS, CAMPESINOS, ESTUDIANTES, POPULAR, PROFESIONISTAS, ARTESANOS, TÉCNICOS, INDEPENDIENTES DE CHIAPAS, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Convergencia de Organizaciones de Obreros, Campesinos, Estudiantes, Popular, Profesionistas, Artesanos, Técnicos, Independientes de Chiapas, asociación civil**, específicamente, es la siguiente:

1. La Organización de Observadores Electorales Convergencia de Organizaciones de Obreros, Campesinos, Estudiantes, Popular, Profesionistas, Artesanos, Técnicos, Independientes de Chiapas, A.C. no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2868/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación de los Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe.

En consecuencia, con oficio UF-DA/4067/09 del 20 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente a la Organización de Observadores Electorales el Informe correspondiente.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha dado contestación al oficio citado, ni presentó el Informe.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, numeral 5, del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el diverso 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados, se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos, y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar, de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas, directamente, con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009, específicamente, para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en los numerales precedentes, que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del procedimiento electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en las que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior, tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE CIEN DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, a la organización de observadores electorales **Convergencia de Organizaciones de Obreros, Campesinos, Estudiantes, Popular, Profesionistas, Artesanos, Técnicos, Independientes de Chiapas, asociación civil**, con todos los efectos legales conducentes.

En efecto, en virtud del resultado al que se llegó, se deduce que dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo, toda vez que por la naturaleza de su objeto social, por la que ha sido constituida, y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, cuenta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades; de ahí, que la multa establecida deviene proporcional a su capacidad económica.

De lo anteriormente dicho, se establece que la sanción establecida no se convierte en una multa excesiva, ya que —como se ha dicho— dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto impuesto por este Consejo.

Finalmente, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.57. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES QUÓRUM LEGAL, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

2. *“La Organización de Observadores Electorales **Quórum Legal, A.C.** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009, ni la documentación soporte correspondiente.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPAPPO/2869/09 del 3 de julio de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al proceso federal electoral 2008-2009, que vencía el 4 de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4068/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales citada que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe al proceso federal electoral 2008-2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, a la fecha la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe en comento al proceso federal electoral 2008-2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **organizaciones de observadores electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la organización de observadores electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la organización de observadores electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organización de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la organización de observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La organización de observadores electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En la especie, la organización de observadores electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la organización de observadores electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la organización de observadores electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

3.3. "Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

e) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y

f) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores."

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

El segundo supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la organización de observadores electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada organización de observadores electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la organización de observadores electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la organización de observadores electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la organización de observadores electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la organización de observadores electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la organización de observadores electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la organización de observadores electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la organización de observadores electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las organización de observadores electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización recibió financiamiento del PNUD

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respeto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la organización de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales **Quórum Legal, A.C.**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$1,013,520.00 (Un millón trece mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$ 405,408.00 (Cuatrocientos cinco mil cuatrocientos ocho pesos 00/100 M.N), en la segunda ministración \$456,084.00 (Cuatrocientos cincuenta y seis mil ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$152,028.00 (Ciento cincuenta y dos mil veintiocho pesos 00/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización de observadores electorales y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.), A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES QUÓRUM LEGAL, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.58. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE CHIAPAS, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la organización de observadores electorales, específicamente, son las siguientes:

a) 3 faltas de carácter formal: conclusiones: **1, 4 y 5**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en los numerales **1, 4 y 5** lo siguiente:

*"1. La Organización **Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.**, presentó en forma extemporánea el "Informe sobre el origen,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”.

Egresos

“4. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76.”

“5. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2870/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número recibido el 5 de agosto de 2009, la Organización presentó la siguiente documentación:

- El Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 5 de agosto de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 del mismo mes y año.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización incumplió con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, al presentar en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009..

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/2870/09 de fecha 3 de julio de 2009, toda vez que le dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Comisión de derechos Humanos de Chiapas, A.C., mediante escrito sin número recibido el 5 de agosto de 2009 entregó en forma extemporánea el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido del desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

Egresos

Conclusión 4

De la revisión al formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, recuadro III. Egresos, se observó que la Organización reportó un monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral; sin embargo, no presentó la documentación soporte correspondiente. El caso en comento se detalla a continuación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:
	"IOMA-FOE" INFORME SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES
<i>III. Egresos</i>	
<i>Monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.</i>	\$1,527,534.00

Asimismo, de la revisión a la documentación presentada por la Organización, se localizó copia de un documento denominado "Presupuesto de Financiamiento Requerido al Fondo del Proyecto de Observación del Proceso Electoral federal 2008-2009", que presentaba una relación de gastos. El caso en comento se detalla a continuación:

"(...)

CONCEPTO	COSTO UNITARIO Vigencia Marzo/Sept	CANTIDAD	COSTO TOTAL \$ M.N.
Rubro 1.- Remuneración al Personal.-			
1 Coordinador Regional del Proyecto.	Mensual 7,000.00	Proceso 4 meses	28,000.00
5 Coordinadores, uno por cada Estado	" 5,500.00	" " "	110,000.00
28 Coordinadores distritales de la región.	" 4,500.00	Por 2 meses	252,000.00
1 Contador Publico/Administrador del Proyecto	" 5,000.00	Proceso 4 meses	20,000.00
1 Secretaria para la Coordinación General	" 4,000.00	Proceso 4 meses	16,000.00
Rubro 2.- Transportes y Viáticos.-			
1 Coordinador Regional del Proyecto	6,000.00	Proceso 4 meses	24,000.00
5 Coordinadores, uno por cada Estado	5,000.00	" " "	100,000.00
28 Coordinadores distritales de la región.	4,000.00	Por 2 meses	224,000.00
1,250 Observadores Electorales en los 5 Estados	300.00	Jornada Electoral	375,000.00
280 Observadores Electorales, 10 X Distrito	100.00	Antes de Jornada	28,000.00
Rubro 3.- Papelería y Materiales de Oficina.-			
Papelería y materiales de oficina	1,000.00	Proceso 4	4,000.00
Material fotográfico, 100 rollos de 35 mm.	50.00	" " "	5,000.00
Revelado de rollos, fotos para gafetes de Obs.	Costo variable	" " "	7,000.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CONCEPTO	COSTO UNITARIO Vigencia Marzo/Sept	CANTIDAD	COSTO TOTAL \$ M.N.
Rubro 4.- Difusión, Prensa y Comunicaciones.-			
1.500 Posters 40X50, Para la Promoción del Voto	5.00	300 X Estado	7,500.00
10.000 Trípticos Tam. Carta, difusión Observación.	1.50	2,000 X Estado	15,000.00
1.250 Instructivos para la Observación Electoral	5.00	1 por	6,250.00
5.000 Formularios Observación actos de campaña	1.00	Actos varios	5,000.00
6,250 Formularios, Observación de la Jornada	2.00	Cinco cada Obs.	12,500.00
1.250 Playeras, identificador de Observadores	35.00	Una cada Obs.	43,750.00
1.250 Gorras, identificador de Observadores	35.00	Una cada Obs.	43,750.00
500 Impermeables para las zonas lluviosas	75.00	Uno cada Obs.	37,500.00
Servicio telefónico Coordinación General	3,000.00	Proceso 4	12,000.00
Correo Electrónico Internet Coordinación General	500.00	" " "	2,000.00
Tarjetas telefónicas/celulares para Coordinadores	60 de 500.00	" " "	30,000.00
Insumos para impresoras y copiadoras	1,500.00	" " "	6,000.00
Rubro 5.-Equipo Tecnológico.(Compra y renta)			
Compra de equipos de cómputo.	9,780.00	Dos equipos	19,560.00
Celulares para los seis Coord. Regional y Estatales.	Renta.- 1,500.00	Proceso meses 4	36,000.00
Cámaras fotográficas 35mm.- 34 Coordinadores.	" 150.00	Por 2 meses	10,200.00
Rubro 6.- Capacitación.-			
Material didáctico, alimentos, artículos desechables para los cursos de capacitación a Observadores.	5,881.00	Proceso meses 4	23,524.00
Renta de equipo necesario para capacitación de Obs.	3,000.00	" " "	12,000.00
Rubro 7.- Otros.-			
Captación de Observadores previa a cursos de capacitación; apoyo para su traslado. G. Menores.	3,000.00	" " "	12,000.00
T O T A L :-			\$1,527.534.00

(...)"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Las facturas, comprobantes de gastos, recibos de honorarios asimilados a sueldos o de servicios profesionales, a nombre de la Organización, referentes a los gastos que se detallan en el cuadro anterior.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, así como los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 3.3, inciso a), 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4254/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 14 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito sin número del 25 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 29 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“De conformidad al periodo aprobado de actividades del proyecto, esta primera ministración se ha ejercido, faltando la recopilación de facturas y notas en los 28 distritos de los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatan (sic), de la región sur-sureste del país.”

La respuesta de la Organización de Observadores Electorales se consideró insatisfactoria, ya que de la revisión al formato “IOMA-FOE” Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, se observó que la Organización reportó un monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral por \$1,298,403.90; sin embargo, de la revisión a la documentación presentada, sólo se localizaron comprobantes por un importe de \$1,211,870.14, por lo que existe una diferencia de \$86,533.76 de la que no se presentó documentación soporte alguna; por tal motivo, la observación no quedó subsanada por dicho importe, ya que aun cuando la Organización señala que los comprobantes están siendo recopilados, esto no la exime de su obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentar la documentación soporte que prevé el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al no presentar documentación soporte por un importe de \$86,533.76, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4254/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número de fecha 25 de septiembre de 2009, sin embargo, se consideró insatisfactoria debido a que se observó que la Organización reportó un monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral por \$1,298,403.90; sin embargo, de la revisión a la documentación presentada, sólo se localizaron comprobantes por un importe de \$1,211,870.14, por lo que existe una diferencia de \$86,533.76 de la que no se presentó documentación soporte alguna.

Conclusión 5

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se observó que no entregó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral.

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- La relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que recibió cada una de ellas. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre, además señalar el lugar donde se efectuó la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

erogación, así como el sujeto al que se le realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica.

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los numerales 2.2, 2.3, 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4254/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 14 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito sin número del 25 de septiembre de 2009, recibido en la Unidad de Fiscalización el 29 del mismo mes y año, la Organización atendió alguna de las observaciones realizadas; sin embargo, no dio aclaración alguna respecto a este punto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que, al no presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De lo anterior se desprende que no se vulneró la garantía de audiencia de la organización toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4254/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la organización dio respuesta mediante escrito sin número del 25 de septiembre de 2009 mismo en el que no dio aclaración alguna al respecto.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda, y finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla, dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas, b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y finalmente, d) que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C., de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **1, 4 y 5** fueron de omisión, de no hacer o de no cumplir en la forma ordenada en la norma aplicada porque la organización de observadores electorales por lo que hace a las conclusiones **1**. Omitió presentar en tiempo el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, **4**. Omitió presentar la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76 y **5**. Omitió proporcionar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales **Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.** y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
1. La Organización Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C., presentó en forma extemporánea el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen".	Omisión
4. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76.	Omisión
5. La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral.	Omisión

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales **Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.**, presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral 2008-2009, (conclusión 1), no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76 (conclusión 4); y, no proporcionó la relación de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales (conclusión 5).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la organización de observadores electorales surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 5 de agosto de 2009.

Lugar: La omisión se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar y no dolo.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de las conclusiones **1, 4 y 5** la organización, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aun cuando entregó dicho informe de manera extemporánea, no presentó la totalidad de la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76, y no proporcionó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observadores electorales. Consecuentemente, las irregularidades se traducen en faltas de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de las conclusiones anteriormente mencionadas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales.

En ese orden de ideas, respecto a las conclusiones **1, 4 y 5** del dictamen, la organización transgredió lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2.2, 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo que se refiere a la conclusión **1** transgrede los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales, de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

Teniendo como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas

“ARTÍCULO 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“ARTÍCULO 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo que se refiere a la conclusión 4, se transgrede el artículo 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, numeral que al respecto señala:

“ARTÍCULO 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y...”

El artículo establece que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

Por lo que se refiere a la **conclusión 5**, se transgrede lo establecido en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

“ARTÍCULO 2.2

Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con la totalidad de los requisitos en la documentación presentada, necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización de observadores electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de la organización de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la Organización de Observadores Electorales **Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.**, se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales **Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.** cometió irregularidades que se traducen en faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas trasgreden lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2.2 , 3.1, 3.2 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas cometidas por la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C. se calificaron como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y solo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C. debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de las irregularidades, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C. presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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 la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C. y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C., no cumplió con su obligación de informar en el plazo establecido por la ley, como lo es el presentar en forma extemporánea el Informe, no proporcionar la documentación soporte de algunos gastos efectuados y no presentar la relación de las que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C., no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C., se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La organización de observadores electorales no presentó una conducta reiterada.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.
- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que, mediante oficio número CAI/553/2009, recibido por la Unidad de Fiscalización el 26 de agosto de 2009, en el cual se ratificaron las ministraciones otorgadas por el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009 por un monto total de \$1,527,534.00.
- Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria cuyo monto es cuantificable a la que arribó esta autoridad, asciende a \$86,533.76 (ochenta y seis mil quinientos treinta y tres peso 76/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
1	<i>La Organización Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C., presentó en forma extemporánea el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen".</i>	<i>No cuantificable</i>
4	<i>La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la documentación soporte de los gastos efectuados por un importe de \$86,533.76.</i>	<i>\$86,533.76.</i>
5	<i>La Organización de Observadores Electorales no proporcionó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral.</i>	<i>No cuantificable</i>

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En la conclusión **4**, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$86,533.76. (ochenta y seis mil quinientos treinta y tres pesos 76/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trasciende en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Las faltas contenidas en las conclusiones **1** y **5**, son incuantificables y se tratan de falta de cuidado o descuido administrativo.

Una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas las irregularidades, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE CHIAPAS, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.59. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES OBSERVATORIO Y MONITOREO CIUDADANO DE MEDIOS, OMCIM, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **OBSERVATORIO Y MONITOREO CIUDADANO DE MEDIOS, OMCIM, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.60. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VIGÍA DE LA DEMOCRACIA, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Vigía de la Democracia, Asociación Civil**, específicamente, es la siguiente

“1. La Organización de Observadores Electorales Vigía de la Democracia, A.C. no presentó su “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2872/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización el



28 del mismo mes y año, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al ejercicio de 2009, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4069/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe correspondiente al ejercicio de 2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe citado correspondiente al proceso electoral federal 2008- 2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondiente al ejercicio de 2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Vigía de la Democracia, Asociación Civil**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal. En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores, que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el libro séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUARTOCIENTOS OCHENTA 00/100 M.N.)". A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VIGÍA DE LA DEMOCRACIA, ASOCIACIÓN CIVIL**, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.61. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COMISIÓN MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **COMISIÓN MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.62. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MADRES UNIDAS POR LOS VALORES, LA CULTURA Y EL PROGRESO, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **MADRES UNIDAS POR LOS VALORES, LA CULTURA Y EL PROGRESO, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.63. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INCUBADORA EMPRESARIAL FEMENIL DE AGUASCALIENTES, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Incubadora Empresarial Femenil de Aguascalientes, A.C.** presentó en forma*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

extemporánea el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen".

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 1 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales **Incubadora Empresarial Femenil de Aguascalientes, A.C.** entregó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008 - 2009 a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, incumpliendo lo establecido en los artículos 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado con el número CG313/2008 en sesión extraordinaria del 10 de julio de 2008 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del mismo año, que precisan la obligación de presentar el Informe señalado a más tardar 30 días después de la jornada electoral, con la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos que el citado Reglamento de la materia establece.

Cabe señalar, que mediante oficio UF-DA/4070/09 del 20 de agosto de 2009 la autoridad electoral solicitó a la Organización de Observadores Electorales presentara el informe del ejercicio 2009, respetando así la garantía de audiencia.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar en tiempo, es decir treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las



especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar en tiempo y forma, es decir treinta días después de la jornada electoral, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo a la Unidad de Fiscalización el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.



e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I); 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización de observadores electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la



violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.
-

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la naturaleza y gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la



infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** a la organización **INCUBADORA EMPRESARIAL FEMENIL DE AGUASCALIENTES, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

14.64. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SOCIEDAD SOLIDARIA SOCIAL CUALTLETETL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales **Sociedad Solidaridad Social Cuatitlpetl** no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009, ni la documentación soporte correspondiente”.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2876/09 del 3 de julio de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, vencía el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por otra parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4071/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales citada que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe correspondiente al ejercicio de 2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, a la fecha la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe en comento correspondiente al ejercicio de 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondiente al ejercicio de 2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra



contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, en relación con el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, el mismo establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

Así también el artículo 3.3 del mismo Reglamento, determina lo siguiente:

“Artículo 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

- g) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y*
- h) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

El segundo supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la agrupación, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar reincidencia, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.
- Cabe mencionar que la Organización de Observadores Electorales **Sociedad Solidaridad Social Cuatletpetl** recibió financiamiento proveniente del fondo de apoyo a la observación electoral antes mencionado por una cantidad de \$597,018.00, la cual se entregó en tres ministraciones, de conformidad con el Proyecto para la Observación Electoral aprobado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales **Sociedad Solidaridad Social Cuauhtlepetl**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$597,018.00 (Quinientos noventa y siete mil dieciocho pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$238,807.20 (Doscientos treinta y ocho mil ochocientos siete pesos 20/100 M.N), en la segunda ministración \$268,658.10 (Doscientos sesenta y ocho mil seiscientos cincuenta y ocho pesos 10/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$89,552.70 (Ochenta y nueve mil quinientos cincuenta y dos pesos 70/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización de observadores electorales y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SOCIEDAD SOLIDARIA SOCIAL CUALTLEPETL con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.65. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.66. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES, HONORABLE JUNTA DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales, JUNTA DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, A. C.**, específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"1. La Organización de Observadores Electorales Honorable Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz, A.C., omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009".

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2878/09 del 3 julio del 2009, hizo del conocimiento de la Organización Honorable Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz, A.C., que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 4 de agosto del 2009 y que la presentación debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe en comento, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Junta De Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado De Veracruz**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Honorable Junta De Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

"Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales, produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, **Junta De Mejoramiento Moral, Cívico y Material Del Estado de Veracruz**, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos Procesos Electorales Federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Junta De Mejoramiento Moral, Cívico y Material Del Estado de Veracruz**, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III. del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES JUNTA DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ**, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.67. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MOVIMIENTO SOCIAL Y CULTURAL, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Movimiento Social y Cultural, A.C.**, omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009”.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2879/09 del 3 julio del 2009, hizo del conocimiento de la Organización Movimiento Social y Cultural, A. C., que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 4 de agosto del 2009 y que la presentación debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no ha presentado el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe en comento, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Movimiento Social y Cultural**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores, que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el libro séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUARTOCIENTOS OCHENTA 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MOVIMIENTO SOCIAL Y CULTURAL, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.68. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES, VERDE QUE TE QUIERO VERDE, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales, VERDE QUE TE QUIERO VERDE, A. C.**, específicamente, es la siguiente:

1.- “La Organización de Observadores Electorales Verde que te Quiero Verde, A.C. omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2880/09 del 3 julio del 2009, hizo del conocimiento de la Organización Verde que te Quiero Verde, A.C., que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 4 de agosto del 2009 y que la presentación debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no ha presentado el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Verde que te Quiero Verde A. C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de



observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso federal electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

"Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)", A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VERDE QUE TE QUIERO VERDE**, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.69. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN ESTADO Y SOCIEDAD, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Fundación Estado y Sociedad, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Fundación Estado y Sociedad, A.C.** omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el proceso electoral federal 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2881/09 del 3 julio del 2009, hizo del conocimiento de la Organización Fundación Estado y Sociedad, A.C., que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 4



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de agosto del 2009 y que la presentación debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no ha presentado el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe en comento, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los Proceso Federal Electoral de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los Procesos Electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA CIENTO DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una se **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN ESTADO Y SOCIEDAD, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.70. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN MURRIETA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **FUNDACIÓN MURRIETA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.71. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, A.C

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, así como la documentación comprobatoria correspondiente.”



I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2883/09 del 3 de julio del 2009 hizo del conocimiento de la Organización Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C., que el plazo para la presentación del Informe citado, concluiría el 4 de agosto del 2009 y que la presentación del mismo debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Sin embargo la Organización no ha presentado el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe en comento, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3.1 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Cabe señalar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) si otorgó financiamiento a la organización **DE OBSERVADORES ELECTORALES INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, A.C**

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las notificaciones que se le hicieron para insistir en su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

Por otra parte, el artículo 3.3 inciso a) del reglamento de mérito señala

“3.3. Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

i) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar reincidencia, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **GRAVE MAYOR**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1, inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción III) todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, amerita **la máxima sanción**, la cual corresponde a la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Es preciso mencionar que la Organización de Observadores Electorales **Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.**, recibió mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Observación Electoral Federal 2008-2009, la cantidad de \$1,571,248.00 (Un millón quinientos setenta y un mil doscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N) otorgado en tres ministraciones; en la primera, el 40% equivalente a la cantidad de \$628,499.20 (Seiscientos veintiocho mil cuatrocientos noventa y nueve mil pesos 20/100 M.N), en la segunda ministración \$707,061.60 (Setecientos siete mil sesenta y un pesos 60/100 M.N) correspondiente al 45%. La cantidad restante, es decir, el 15% equivalente a \$235,687.20 (Doscientos treinta y cinco mil seiscientos ochenta y siete pesos 20/100 M.N.) se otorgaría a partir del 2 de octubre del año en curso, por lo que se deduce que la multicitada Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción que por esta vía se resuelve.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica de la organización de observadores electorales y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **“MULTA DE 150 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$8,220.00 (OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.), A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.72. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ETHOS INTERACCIÓN CIUDADANA GLOCAL, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **ETHOS Interacción Ciudadana Glocal, A.C.** presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, el cual fue revisado para detectar errores y omisiones generales.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 6 de agosto de 2009, la Organización de Observadores Electorales **ETHOS Interacción Ciudadana Glocal, A.C.** entregó en forma extemporánea el “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”, en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado con el número CG313/2008 en sesión extraordinaria del 10 de julio de 2008 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del mismo año, que precisan la obligación de presentar el Informe señalado a más tardar 30 días después de la jornada electoral, con la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos que el citado Reglamento de la materia establece.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales..

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas



cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la agrupación política; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81 numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”,* informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ELECTORALES ETHOS INTERACCIÓN CIUDADANA GLOCAL, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

4.73. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VOLUNTARIADO SOCIEDAD SIN FRONTERAS MÉXICO, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales **Voluntariado Sociedad sin Fronteras México, A.C.** no presentó el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPAPPO/2885/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4076/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el 4 de agosto venció el plazo para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentación del citado Informe correspondiente al ejercicio de 2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe en comento, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos de la materia, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acopa 436, Colonia Ex hacienda Copa, Delegación Tlalnahuatl, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal que debía ser sujeto a revisión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe dolo en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos de la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. Tour. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pral.*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación Electoral Federal 2008- 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida.

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la Observación Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VOLUNTARIADO SOCIEDAD SIN FRONTERAS MÉXICO, A. C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.74. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PROFESIONALES POR MÉXICO, APN.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008 - 2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN**, específicamente, es la siguiente:

1. La Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPAPPO/2886/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al ejercicio de 2009, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4077/09 del 20 de agosto de 2009, recibido por la organización el 26 del mismo mes y año, indicó a la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe correspondiente al ejercicio de 2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe en comento, correspondiente al ejercicio de 2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondiente al ejercicio de 2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos aplicables, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN, se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La multicitada Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal. En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal que debía ser sujeto a revisión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Así mismo el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las Organizaciones de Observadores Electorales, no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la citada Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008 - 2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales aludida, transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos de la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pñl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como lo artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida.

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN, constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la citada Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la multicitada Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral en comento, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN, y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal Electoral prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales Profesionales por México, APN, no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PROFESIONALES POR MÉXICO, APN, con todos los efectos legales conducentes.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.75. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EDUCATIVO IXTLIYOLLOTL, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la organización de observadores electorales, específicamente, son las siguientes:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión: **4**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en el numeral **4** lo siguiente:



Egresos

"4. La Organización omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Egresos

Conclusión 4

De la verificación a la documentación en copia simple, presentada a la Coordinación de Asuntos Internacionales por la Organización, se observó que no presentó los comprobantes de los gastos incurridos de algunas actividades; el caso en comento se detalla a continuación:

CIFRAS DEL 1ER. Y 2DO. "INFORME PRELIMINAR"		IMPORTE DE COMPROBANTES
CONCEPTO	MONTO EJERCIDO	NO PRESENTADOS
Transporte y Viáticos	\$92,640.00	\$92,640.00
Capacitación	\$345,600.00	\$345,600.00
TOTAL	\$438,240.00	\$438,240.00

En consecuencia, se solicitó que presentara lo siguiente:

Las facturas, comprobantes de gastos, recibos de honorarios asimilados a sueldos o de servicios profesionales, a nombre de la Organización por los conceptos de "Transportes y Viáticos" y "Capacitación", señalados en el cuadro que antecede.

Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales vigente, así como los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales vigente.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4259/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 2 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número recibido por esta autoridad electoral el 17 de septiembre del 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"...debido a que el proyecto se desarrolló en un distrito ubicado en la sierra nororiental poblana considerado como zona rural en la cual la obtención de comprobantes fiscales no se pudo tener..."

La respuesta de la Organización se considera insatisfactoria, toda vez que la norma es clara al señalar que debe presentar documentación comprobatoria de las actividades realizadas, por tal motivo la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al no presentar la documentación soporte por un importe de \$438,240.00, la Organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales vigente.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, al verificar que no presentaron de manera adecuada los gastos realizados, toda vez que mediante oficio UF-DA-4259/09 del 31 de agosto de 2009, se le requirieron los documentos complementarios, en consecuencia, la organización de observadores electorales, respondió con escrito sin número recibido por esta autoridad electoral el 17 de septiembre del 2009 la Organización, sin embargo, no satisfizo lo requerido

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda, y finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla, dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas, b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y finalmente, d) que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la observación electoral, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión 4 fue de omisión o de no hacer porque la organización de observadores electorales omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señala la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
4. La Organización omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00	Omisión

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C., presentó en tiempo y forma su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, que fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales, sin embargo omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la organización de observadores electorales surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 4 de agosto de 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00 se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar y no dolo.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de la conclusión 4 la organización, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aun cuando omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00 (cuatrocientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.). Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la función fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización.

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 4** del dictamen, la organización transgredió lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:

“Artículo 2.2

Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y...”

El artículo establece que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

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

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales informar en tiempo los movimientos hechos por la organización para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con la totalidad de los requisitos en la documentación presentada, necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización de observadores electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de la organización de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la organización de observadores electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. se sujeta a la revisión de su informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta trasgrede lo dispuesto en los artículos 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta cometida por la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C.; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y solo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C., presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos, no así respecto de sus egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización de observadores, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C., no cumplió con su obligación de informar en el plazo establecido por la ley, como lo es el no reportar el monto total que percibió cada una de las personas que recibieron apoyo para el desarrollo de la actividad como observadores electorales.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C., se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **LEVE**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La organización de observadores electorales no presentó una conducta reiterada.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.
- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.



- Es preciso mencionar que, mediante oficio número CAI/553/2009, recibido por la Unidad de Fiscalización el 26 de agosto de 2009, en el cual se ratificaron las ministraciones otorgadas por el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009 por un monto total de \$881,060.00.

Respecto a la conclusión 4 la infracción cometida tiene un monto involucrado de **\$438,240.00** (Cuatrocientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.) Que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
4	La Organización omitió presentar la documentación soporte de los egresos reportados por un monto de \$438,240.00	\$438,240.00

Ahora bien, el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Así pues, en la conclusión 4 se tomó en cuenta el monto involucrado, correspondiente a la cantidad de **\$438,240.00** (Cuatrocientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trasciende en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida tal irregularidad, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar, que si bien, la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de los observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III consistente en una **MULTA**, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la organización de observadores electorales y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico del ente político que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad.

Es así que tomando en cuenta que la falta formal se calificó como **Leve**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa**.

Cabe señalar que del total de los Ingresos reportados por la Organización en su Informe Financiero, se revisó 2 de las 3 ministraciones otorgadas por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el cual es un importe de \$748,901.00 que equivale al 100%, determinando que la documentación presentada que los ampara, consistente en estados de cuenta bancarios cumplen con lo establecido en la normatividad aplicable.

Cabe señalar que la tercera ministración se otorgaría a partir del 2 de octubre de 2009 por un importe de \$132,159.00, por lo que el gran total ministrado es de \$881,060.00.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este sentido, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C. la sanción consistente en **una multa de 75 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$4,110.00 (cuatro mil ciento diez pesos 80/100 M.N.)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la organización de observadores electorales infractor, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

De lo anteriormente dicho se establece que dicha agrupación política cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva; de igual forma, la multa señalada cumple con lo establecido en el artículo 354, inciso e) fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.76. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES GRANDEZA MEXICANA NUEVA GENERACIÓN, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **GRANDEZA MEXICANA NUEVA GENERACIÓN, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.77. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN DE COMUNEROS NAHUAS DE ATZACOALOYA, GUERRERO Y SUS 15 ANEXOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales **Unión de Comuneros Nahuas de Atzacoyaloya, Guerrero y sus 15 Anexos, A.C.**, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009”.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPAPPO/2889/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Posteriormente, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4078/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe correspondiente al ejercicio de 2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó el Informe citado, correspondiente al ejercicio de 2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondiente al ejercicio de 2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Unión de Comuneros Nahuas de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Atzacaloya, Guerrero y sus 15 Anexos, A.C., incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización para conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida.

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81 numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del



Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA “MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN DE COMUNEROS NAHUAS DE ATZACOALOYA, GUERERO Y SUS 15 ANEXOS, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.78. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COALICIÓN DE CAMPESINOS, COMERCIANTES, OBREROS, JUVENTUD Y PROFESIONALES DE HIDALGO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización De Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales Coalición de Campesinos, Comerciantes, Obreros, Juventud y Profesionales de*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Hidalgo, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso electoral federal 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPAPPO/2890/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización de Observadores Electorales que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondientes al ejercicio de 2009, vencía el 4 de agosto de 2009; y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por su parte, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4079/09 del 20 de agosto de 2009, indicó a la Organización de Observadores Electorales que el 4 de agosto venció el plazo para la presentación del citado Informe correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, solicitándole nuevamente que presentara dicho Informe.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado el Informe en comento, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considerara demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral del proceso electoral federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el artículo 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el proceso federal electoral 2008-2009, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron la irregularidad.

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de la irregularidad.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



d) La trascendencia de las normas transgredidas.

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la



organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las falta acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida.

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del proceso electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) Código Federal Electoral prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COALICIÓN DE CAMPESINOS, COMERCIANTES, OBREROS, JUVENTUD Y PROFESIONALES DE HIDALGO, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.79. COMISIÓN DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO DE LOS TUXTLAS, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

*“1. La Organización de Observaciones Electorales **Comisión de la Defensa de los Derechos Humanos del Distrito de los Tuxtías, A.C.**, no presentó el formato establecido en el reglamento de la materia para el “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen” durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 21 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2891/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen, conforme al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG483/2008, punto Décimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; junto con la documentación comprobatoria del mismo, de conformidad con los artículos 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, a fin de verificar las cifras consignadas en dicho informe y sus formatos anexos, tal como lo establecen los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, incisos f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito número 539/2009, presentado el 20 de agosto de 2009 a esta autoridad electoral, la Organización manifestó lo siguiente:

*“(…)
ESTA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL, NO RECIBIÓ UN SOLO PESO DE NINGUNA AUTORIDAD, NI DE PERSONAS FÍSICAS, NI DE ORGANISMOS INTERNACIONALES...”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, procedió a la revisión de la documentación presentada por la Organización.

De la revisión al escrito número 539/2009, presentado el 20 de agosto de 2009 a esta autoridad electoral, en el que se informa no haber recibido ningún ingreso de alguna institución, se observó que esta organización no presentó el Formato "IOMA-FOE" "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen", de conformidad con el formato anexo al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia, se solicitó que presentara lo siguiente:

- El Formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correctamente llenado, en forma impresa y en medio magnético.
- En caso de haber recibido financiamiento, los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización, correspondientes a la cuenta receptora donde se encuentren reflejados dichos montos.
- En su caso, la relación de las personas que recibieron alguna cantidad, así como el detalle de los gastos realizados y programados en cada uno de los conceptos de aplicación, anexando la documentación comprobatoria correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los numerales 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue realizada mediante oficio UF-DA-4255/09 del 28 de agosto de 2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, la Organización no contestó el requerimiento antes señalado.

En consecuencia, al no presentar en el formato correspondiente al Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de los Observadores Electorales, la Organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal y al reglamento de la materia, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo y forma** su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, ello conforme a las especificaciones determinadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los Formatos incluidos en dicho reglamento, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la falta de presentación del formato correspondiente al informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades, por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en no presentar el formato señalado, mismo que fue del conocimiento de la Organización en comento.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales no presentó el formato correspondiente al informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades respecto del proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó el escrito con número de oficio 539/2009, referido en el apartado correspondiente de esta resolución.

Lugar: La omisión de entregar el formato establecido en el reglamento de la materia, se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó **el formato correspondiente** al informe que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, presentando únicamente un escrito con número de oficio 539/2009.

Aunque la Organización no presentó el formato respectivo, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en **tiempo y forma** sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en **tiempo y forma**, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en **tiempo y forma** ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en **tiempo y forma** ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el formato correspondiente al informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar del aviso que le fue notificados y en el que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación **del formato** correspondiente al informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual puso en peligro los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral con los documentos idóneos para ejercer un debido control.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la falta de presentación del formato respectivo para rendir el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el formato correspondiente al informe que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la no presentación del formato respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.



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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar, en el formato respectivo y treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización no presentó el formato correspondiente al Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que obstruyó a la autoridad electoral en el ejercicio de las atribuciones que le reconoce la normatividad en la materia respecto del control y vigilancia de los recursos de aquella.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizados las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a que la falta en que incurrió la Organización, consistente en no presentar el formato correspondiente al informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral, es en sí misma una falta LEVE que se deriva de la falta de cuidado del sujeto obligado, pero que en sí misma no causa un daño o detrimento sino únicamente pone en peligro la protección de los principios que influyen la materia electoral, ello aunado al hecho de que existe una clara intención de cooperar con la autoridad en el sentido de que la Organización, si bien no presenta la información en el formato requerido, termina presentándola mediante un escrito libre, en el cual se manifiestan los datos que de conformidad con las disposiciones aplicables debían presentarse.

Es importante tomar en consideración que la obligación de presentar el informe multicitado se encuentra en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que “a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sanción que le corresponde es la de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

AMONESTACIÓN PÚBLICA A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COMISIÓN DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO DE LOS TUXTLAS, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

14.80. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE DE ALIANZA SOCIAL SOCIOS PETROLEROS, A. C.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Frente de Alianza Social Socios Petroleros, A.C.**, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

De la revisión al escrito sin número, recibido por esta autoridad electoral el 5 de agosto de 2009, en el que manifestó que no le fue posible reportar ningún informe, se observó que no presentó el Formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, de conformidad con el formato anexo al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia, se solicitó que presentara lo siguiente:

- El Formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correctamente llenado, en forma impresa y en medio magnético.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- En caso de haber recibido financiamiento, los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización, correspondientes a la cuenta receptora donde se encuentren reflejados dichos montos.
- En su caso, la relación de las personas que recibieron alguna cantidad, así como de los gastos realizados y programados en cada uno de los conceptos de aplicación, anexando la documentación comprobatoria correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los numerales 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA-4258/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no contestó el requerimiento antes señalado.

En consecuencia, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos de la materia, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal. En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida.

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal Electoral prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE DE ALIANZA SOCIAL SOCIOS PETROLEROS, A. C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.81 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN MOVIMIENTO POR LA CERTIDUMBRE, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en el Informe de las organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al proceso electoral 2008-2009 Campaña de Diputados Federales, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades y, finalmente, se individualizará una única sanción para las faltas formales, como es el caso. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-85/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la agrupación, específicamente, son las siguientes:

- a) 4 faltas de carácter formal: conclusiones: **3, 5, 6 y 7.**



a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **3, 5, 6 y 7** mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos las cuales, se analizarán por temas.

Ingresos

Conclusión 3

"3.- La Organización no reportó en el Informe en comento, la segunda ministración recibida por un importe de \$461,448.00 como sigue:

NOMBRE	1ra. Ministración (40%) 20/03/09	2da. Ministración (45%) 17/06/09	Total de Financiamiento al 04-08-09
Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C. (MOCE)	\$410,176.00	\$461,448.00	\$871,624.00

Egresos

Conclusión 5

"5. La organización no presentó la totalidad de la documentación comprobatoria reportada en el apartado de Egresos del Informe en revisión, por un importe de \$497.43, o en su caso, la modificación al mismo."

Conclusión 6

"6. Del rubro de Egresos la Fundación no presentó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral por \$125,645.00."

Conclusión 7

"7. Del rubro de Egresos la organización presentó la relación de gastos operativos realizados y programados sin la totalidad de los datos que establece el Reglamento de la materia, por un monto de \$220,772.63."



I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

Conclusión 3

De la revisión al formato "IOMA-FOE", Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, recuadro II. Ingresos, punto 1. Monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, se observó que dichos ingresos no coincidían con el financiamiento entregado por el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009, según consta en los registros de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, el caso en comento se detalla a continuación:

CONCEPTO	FORMATO "IOMA-FOE"	IMPORTE SEGÚN:	
		COORDINACIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	
		PRIMERA	SEGUNDA
II. Ingresos.			
Monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral	\$410,176.00	\$410,176.00	\$461,448.00

En consecuencia, se solicitó a la Fundación que presentara lo siguiente:

- Las correcciones respectivas, de tal forma que el importe señalado en el rubro de Ingresos del citado Informe coincidiera con los registros de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 1.3 y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4297/09 del 31 de agosto de 2009 recibido por la Fundación el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Fundación manifestó lo que a la letra se transcribe:

*“(...) Nuestra Fundación recibió la Primera Ministración el día 19 de marzo del 2009. De acuerdo con la normatividad (sic), el 2º pago se sujetó a la entrega del informe de actividades desarrolladas, así como de un **reporte financiero PRELIMINAR** sobre el uso de los fondos aprobados. Ese mismo **reporte financiero PRELIMINAR** se basa en el gasto de las actividades que se estructuran en los diversos rubros de la Auditoría Social, que realiza nuestra Fundación, dividida en 9 sub-programas, los cuales se rigen por acciones programadas con tiempos específicos a lo largo y ancho del país.*

Las actividades más fuertes de nuestro Programa La Auditoría Social se realizaron paulatinamente a lo largo de todo el Proceso Electoral, y como ya es de su conocimiento, nuestro Programa marca específicamente tiempos para los trabajos dentro de su cronograma, diagramas de barras y de flujo que consta en poder de la Coordinación de Asuntos Internacionales. Debido a esto, tal vez las actividades no coincidan con el rubro de gastos en tiempos específicos de las ministraciones, sino en tareas programadas de acuerdo con los programas establecidos, (...)”

Del análisis a lo manifestado por la Fundación, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que únicamente reportó en el Informe Ingresos por \$410,176.00; sin embargo, de la revisión a la documentación presentada y al oficio de la Coordinación de Asuntos Internacionales de este Instituto, se constató que recibió un importe total de \$871,624.00, por lo que quedó pendiente de reportar el importe de \$461,488.00 correspondiente a la segunda ministración; en consecuencia, al no reportar la totalidad de los recursos otorgados en el recuadro II. Ingresos del Informe, punto 1. Monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, la observación se consideró no subsanada, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DA-4297/09 de fecha 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., contestó lo que a su derecho convino, mediante el escrito FMC-0092-09 de fecha 7 de septiembre de 2009, sin embargo, la respuesta contenida no fue suficiente para subsanar la observación realizada, toda vez que únicamente reportó Ingresos por \$410,176.00, sin embargo se constató que recibió un importe total de \$871,624.00, por lo que quedó pendiente de reportar el importe de \$461,488.00.

Conclusión 5

Egresos

De la verificación al rubro Egresos, se observó que el importe señalado en el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la observación electoral, no coincidía con la totalidad de los comprobantes presentados por la Fundación; el caso en comento se detalla a continuación:

EGRESOS SEGÚN IOMA-FOE	EGRESOS SEGÚN AUDITORÍA	DIFERENCIA
\$ 220,772.63	\$ 220,275.20	\$ 497.43



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Los comprobantes correspondientes a la diferencia detallada en el cuadro que antecede a nombre de la Fundación, los cuales deberían contener la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.
- En su caso, el formato "IOMA-FOE" Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral con las correcciones respectivas, de tal forma que el importe señalado en el rubro de Egresos, coincidiera plenamente con la sumatoria de los comprobantes presentados por la Fundación, correspondientes a los gastos realizados respecto de las ministraciones recibidas, en forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 2.1 y 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4297/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Fundación el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Fundación manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...) le informo que, conforme a lo que establece la Carta Acuerdo N° 015/2009 referente al Proyecto PNUD 00063876 del Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2009, y apegado al Manual de Comprobación de los Recursos Financieros otorgados que establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Técnico de Evaluación, nuestro programa la Auditoría Social termina el 2 de octubre del 2009, considerando que cada uno de los proyectos beneficiados son diferentes en contenido, estructura y duración. Quiero resaltar que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

nuestro proyecto aún está en desarrollo, y que al hacer la comprobación financiera correspondiente haremos entrega de una copia simple a la Coordinación de Asuntos Internacionales y a la Dirección bajo su digno cargo, cuyo original se dirigirá al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo conforme a la normaitvad (sic) establecida por los mismos, y en cumplimiento en tiempo y forma a la Convocatoria. Dicho documento seguramente cubrirá todas estas dudas administrativas que usted señala."

Del análisis a lo manifestado por la Organización, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria solicitada o, en su caso, la modificación al Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen (IOMA-FOE), en consecuencia, la organización incumplió con lo establecido en el artículo 2.3 del Reglamento, razón por la cual la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4297-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009, no fue idónea para subsanar la observación realizada, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria o la modificación a su Informe.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Conclusión 6

De la revisión al rubro de "Egresos", se observó que la Organización presentó comprobantes de gastos realizados; sin embargo, no proporcionó la relación de las personas que recibieron una remuneración por el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas.

En consecuencia, se solicitó a la Fundación que presentara lo siguiente:

- La relación antes descrita con la totalidad de los datos mencionados en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 2.1 y 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4297/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"La relación solicitada de la remuneración para la actividad de observadores electorales, no se incluyó por una simple razón:

1. Dicha observación señala que los observadores electorales recibieron una remuneración económica, la cual es una descripción errónea, ya que de ninguna (sic) manera se recibe un sueldo sino un apoyo a la participación ciudadana que cubre transporte, llamadas telefónicas para informes y alimentación durante el desarrollo de sus actividades como observadores el día de la Jornada Electoral.



2 Dicha relación no se anexó en el informe mencionado, ya que la revisión realizada por el área bajo su digno cargo se llevó a cabo mucho antes del 5 de julio, día en que se entregaron los apoyos correspondientes a cada uno de los observadores. Si se realizaron gastos del mismo programa, fue para la realización y los preparativos de los documentos, insumos y logística requeridos para el día de la Jornada Electoral, los cuales usted seguramente conoce a la perfección. Sin embargo, le haremos llegar a usted y a las áreas correspondientes copia simple del informe técnico financiero que entregaremos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una vez que finalice nuestro proyecto.”

Del análisis a lo manifestado por la Organización, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que anexos al informe en comentario la organización de observadores electorales proporcionó los recibos de pago a diversas personas correspondientes a gastos propios de los preparativos de los documentos, insumos y logística requeridos para el día de la jornada electoral; sin embargo, no presentó la relación por \$125,645.00 solicitada, en consecuencia, incumplió con lo establecido en el artículo 2.2 del Reglamento de la materia, razón por la cual la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comentario, incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4297-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito FMC-0092-09 de fecha 7 de septiembre de 2009, no obstante manifestar que los observadores reciben un



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

apoyo para transporte, llamadas telefónicas informes y alimentación, omitió remitir dicha relación.

Conclusión 7

De la revisión al rubro de "Egresos", se localizó una relación de gastos operativos realizados y programados por la Organización; sin embargo, no señala de manera clara el lugar en donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha y cuenta bancaria o transferencia electrónica.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- La relación antes descrita con la totalidad de los datos mencionados en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 2.1 y 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4297/09 del 31 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...) Ya que no nos especifican de manera clara a qué documentos se refieren, solicitaré al órgano rector del Proyecto '(sic) Apoyo a la Observación Electoral 2009 (PNUD) la revisión conjunta al respecto conforme a la normatividad establecida por el Fondo de Apoyo, para hacerle llegar en específico los datos correspondientes."

Del análisis a lo manifestado por la organización, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que presentó la relación solicitada sin con la totalidad de los datos señalados, por un importe de \$220,772.63, por lo tanto incumplió con lo establecido en los artículos 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, razón por la cual la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comentario, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, mediante oficio UF-DA-4262-09 del 31 de agosto de 2009, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe anual de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., A.C., contestó lo que a su derecho convino, sin embargo, la respuesta contenida en el escrito FMC-0092-09 del 7 de septiembre de 2009 no fue idónea para subsanar la observación realizada, toda vez que no obstante presentar una relación de gastos operativos realizados, omitió señalar de manera clara el lugar de erogación y el sujeto al que se realizó el pago.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple



un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En el caso a estudio, las faltas relativas a las conclusiones **3, 5, 6 y 7** fueron de omisión o de no hacer, esto es así, pues en la conclusión **3**, la Organización no reportó en su Informe la segunda ministración recibida; asimismo, en la irregularidad **5** la organización no presentó la totalidad de la documentación comprobatoria en el apartado de egresos, de igual manera en la conclusión **6** omitió presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad, y por último, por lo que respecta a la conclusión **7** omitió proporcionar la totalidad de los datos en cuanto a los egresos que al respecto establece el reglamento de la materia.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C, y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
<i>3.-La Organización no reportó en el Informe en comento, la segunda ministración recibida por un importe de \$461,448.00</i>	Omisión
<i>5. La organización no presentó la totalidad de la documentación comprobatoria reportada en el apartado de Egresos del Informe en revisión, por un importe de \$497.43, o en su caso, la modificación al mismo.</i>	Omisión
<i>6.- Del rubro de Egresos la Organización no presentó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral por \$125,645.00</i>	Omisión
<i>7.-Del rubro de Egresos la organización presentó la relación de gastos operativos realizados y programados sin la totalidad de los datos que establece el Reglamento de la materia, por un monto de \$220,772.63.</i>	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores no presentó a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos omitió reportar en su Informe la segunda ministración recibida (conclusión **3**); asimismo omitió presentar la totalidad de la documentación comprobatoria en el apartado de egresos (conclusión **5**), de igual manera omitió presentar la relación de las personas que recibieron alguna



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cantidad para el desarrollo de su actividad (conclusión 6) y por último, omitió proporcionar la totalidad de los datos en cuanto a los egresos conforme al reglamento (conclusión 7).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores en comento, surgieron de la revisión del Informe de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al proceso electoral 2008-2009, presentado el 4 de agosto del 2009.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa 436, Col. Exhacienda Coapa, Del. Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La conducta en que incurrió la Organización de Observadores Electorales, ya ha sido precisada, en atención a las circunstancias particulares del caso en concreto, permite concluir a este Consejo General que, no existen elementos que evidencien un proceder intencional o premeditado por parte de la Organización en comento, al no apearse a las normas electorales previamente establecidas.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, intentó cooperar con esta autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades encontradas de la verificación a la documentación proporcionada, sin embargo, no incluyó los datos requeridos; al no reportar en su Informe la segunda ministración recibida; la totalidad de la documentación comprobatoria en el apartado de egresos; la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad y en última instancia no proporcionó la totalidad de los datos en cuanto a los egresos que conforme al reglamento debía hacerlo; por lo cual las observaciones no se consideraron subsanadas la revisión de su informe, lo cual es en detrimento de la transparencia en la rendición de cuentas y la puesta en peligro de principios rectores en materia electoral, como lo es el de certeza.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores.

En ese orden de ideas, respecto al artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, se vulneró por la conducta detallada en la conclusión 6, se transcribe a continuación:

“Artículo 2.2

Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.”

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

En las conclusiones **5 y 7** se vulnera lo dispuesto en el artículo 2.3 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales que a la letra establecen lo siguiente:

“Artículo 2.3

Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaboran y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

Respecto a la conclusión **3** se vulnera lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, que se transcriben y comentan a continuación:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Del análisis anterior, es posible concluir que los artículos reglamentarios referidos concurren directamente con la obligación de rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales de informar en tiempo los movimientos hechos por la organización para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

Al respecto, las faltas pueden actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

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

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que la autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., en base a que es la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones de Observadores Electorales.

g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C. cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de **FALTAS FORMALES**, que tienen unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas transgreden lo dispuesto por los artículos 2.2, 2.3 y 3.1 del Reglamento vigente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C se califican como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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



Asimismo, 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 la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la organización no reportó en su Informe la segunda ministración recibida, omitió presentar la totalidad de la documentación comprobatoria en el apartado de egresos, la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad, así como proporcionar la totalidad de los datos en cuanto a los egresos con forme al reglamento, la autoridad contó con elementos adicionales que le permitieron tener certeza respecto del financiamiento recibido por la organización, así como de su aplicación.

De lo anterior se colige que no se acredita, que la Organización de Observadores Electorales hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder omisivo.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Esta autoridad debe tener en cuenta que no existen antecedentes de que la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C, en virtud de ser la primera vez que se fiscalizan a las Organizaciones De Observadores Electorales, por lo que no se acredita el supuesto de la reincidencia.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de



fiscalización de organización de observadores, sino únicamente su puesta en peligro.

- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento obtenido mediante el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de Observadores Electorales.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos así como los costos estatales de ésta, al obligar, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente respecto a diversas conductas acreditadas con anterioridad.
- La Organización no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Es preciso mencionar que, mediante oficio número CAI/553/2009, recibido por la Unidad de Fiscalización el 26 de agosto de 2009, se informó la ratificación de las ministraciones obtenidas por la Organización de Observadores Electorales fiscalizada, mediante el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 por un monto aprobado total de \$1,025,440.00, recibiendo las dos primeras ministraciones la primera el 20 de marzo del presente año, por un monto de \$410,176.00 equivalente al 40% y la segunda recibida el 17 de junio del año en curso que haciende a la cantidad de \$461,448.00, quedando pendiente la tercera ministración equivalente a \$153,816.00 (ciento cincuenta y tres mil ochocientos dieciséis pesos00) hasta el momento de la presentación del informe respectivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Respecto a las conclusiones **3, 5, 6 y 7**, las infracciones cometidas suman un monto involucrado que asciende a la cantidad de \$808,363.06. (Ochocientos ocho mil trescientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.) Que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
3	<i>La Organización no reportó en el Informe en comento, la segunda ministración recibida por un importe de \$461,448.00</i>	\$461,448.00
5	<i>La organización no presentó la totalidad de la documentación comprobatoria reportada en el apartado de Egresos del Informe en revisión, por un importe de \$497.43 o en su caso, la modificación al mismo.</i>	\$497.43
6	<i>Del rubro de Egresos la Organización no presentó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral por \$125,645.00</i>	\$125,645.00
7	<i>Del rubro de Egresos la organización presentó la relación de gastos operativos realizados y programados sin la totalidad de los datos que establece el Reglamento de la materia, por un monto de \$220,772.63.</i>	\$220,772.63.

Ahora bien, el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Así pues, en las conclusiones **3, 5, 6 y 7**, se tomaron en cuenta los montos involucrados, mismos que ascienden a la cantidad de \$808, 363.06. (Ochocientos ocho mil trescientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dichas irregularidades trascienden en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III consistente en una multa hasta de 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la agrupación política y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.

Es así que tomando en cuenta que las faltas formales se calificaron como **Leves**, las circunstancias de la ejecución de las infracciones, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las normas electorales, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este sentido, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C., la sanción consistente en **una multa de 51 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$2,794.80 (dos mil setecientos noventa y cuatro pesos 0/100 M.N.)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

La Organización de Observadores Electorales, fiscalizada debió haber recibido la tercera ministración del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 el 2 de octubre del año en curso por un monto equivalente a \$153,816.00 (ciento cincuenta y tres mil ochocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) por lo que se deduce que la aludida Organización de Observadores Electorales, concluye con un saldo a favor por la cantidad citada.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha la Organización de Observadores Electorales, cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva; de igual forma, la multa señalada cumple con lo establecido en el artículo 354, inciso e), párrafo III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.82. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO ESTATAL DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Consejo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2894/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe en comento, dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4081/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe al que está obligada mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, Código Postal 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de



Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pmi*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia, y c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES**".

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo señalado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO ESTATAL DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.83. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE MEXICANO POR DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Frente Mexicano**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por Derechos Humanos del Distrito Federal, citada específicamente, es la siguiente:

1. *La Organización de Observadores Electorales Frente Mexicano por Derechos Humanos del Distrito Federal no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2895/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe en comento, dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4043/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya



incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que, tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE MEXICANO POR DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.84. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HERMANOS SOLIDARIOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.-La Organización de Observadores Electorales **Hermanos Solidarios, A.C.**, presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2896/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, informó a la Organización el plazo para la presentación de su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la organización no presentó en una primera instancia el Informe solicitado, ni la respectiva documentación soporte comprobatoria dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4083/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el multicitado informe.

Con escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

“En atención a los oficios números UF/DAPPAPO/2896/09 y UF-DA/4083/09, de fechas 31 de julio (sic) y 20 de agosto, respectivamente, ambos del 2009, y para efectos de dar cumplimiento la (sic) NORMATIVIDAD que refiere en ambos oficios, me permito informar a usted lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Nuestra Asociación Civil denominada 'HERMANOS SOLIDARIOS', en efecto participó como observadores electorales con sus miembros asociados en las pasadas contiendas electorales a diputados federales, en la que nos dimos de alta como tales a 154 personas como observadores ante el Instituto Federal Electoral, en los distritos electorales 06 y 09 del Estado de Chiapas.

En cuanto al ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN del financiamiento para la observación electoral, señalo a usted lo siguiente: Nuestra organización no recibió financiamiento alguno para participar como observadores electorales de ninguna institución pública o privada, por lo tanto no se manejó ningún monto económico y como consecuencia no se aplicó financiamiento alguno.

La participación de cada uno de los que fueron dados de alta como observadores electorales, fue voluntariamente por iniciativa propia, como respuesta a la invitación que les hiciera el comité de esta asociación, quienes absorbieron sus propios gastos.

Anexo al presente los acuses respectivos y los formatos 'RAIS' y el de ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN del financiamiento."

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 21 de septiembre de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 de agosto del mismo año, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

"Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.



e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización de observadores electorales la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la organización de observadores electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por



norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”,* informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HERMANOS SOLIDARIOS, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

14.84. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HERMANOS SOLIDARIOS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.-La Organización de Observadores Electorales **Hermanos Solidarios, A.C.**, presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2896/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, informó a la Organización el plazo para la presentación de su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la organización no presentó en una primera instancia el Informe solicitado, ni la respectiva documentación soporte comprobatoria dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4083/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el multicitado informe.

Con escrito sin número del 9 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 21 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“En atención a los oficios números UF/DAPPAPO/2896/09 y UF-DA/4083/09, de fechas 31 de julio (sic) y 20 de agosto, respectivamente, ambos del 2009, y para efectos de dar cumplimiento la (sic) NORMATIVIDAD que refiere en ambos oficios, me permito informar a usted lo siguiente:

Nuestra Asociación Civil denominada ‘HERMANOS SOLIDARIOS’, en efecto participó como observadores electorales con sus miembros asociados en las pasadas contiendas electorales a diputados federales, en la que nos dimos de alta como tales a 154 personas como observadores ante el Instituto Federal Electoral, en los distritos electorales 06 y 09 del Estado de Chiapas.

En cuanto al ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN del financiamiento para la observación electoral, señalo a usted lo siguiente: Nuestra organización no recibió financiamiento alguno para participar como observadores electorales de ninguna institución pública o privada, por lo tanto no se manejó ningún monto económico y como consecuencia no se aplicó financiamiento alguno.

La participación de cada uno de los que fueron dados de alta como observadores electorales, fue voluntariamente por iniciativa propia, como respuesta a la invitación que les hiciera el comité de esta asociación, quienes absorbieron sus propios gastos.

Anexo al presente los acuses respectivos y los formatos ‘RAIS’ y el de ORIGEN, MONTO Y APLICACIÓN del financiamiento.”

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 21 de septiembre de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 de agosto del mismo año, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier



modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización de observadores electorales la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la organización de observadores electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES HERMANOS SOLIDARIOS, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.85. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO FAMILIAR, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales Fundación para la Defensa del Patrimonio Familiar, A.C. no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2897/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe en comento, dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4084/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen, la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e) en relación con el artículo 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, Código Postal 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad



d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo señalado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO FAMILIAR, A. C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.86. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD MARISTA DE QUERÉTARO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Universidad Marista de Querétaro, A.C.**, no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2898/09 del 3 de julio de 2009 la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe citado dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4085/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el multicitado informe.

Con escrito sin número del 2 de septiembre de 2009, recibido por esta autoridad el 3 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

“En respuesta a sus oficios UF/DAPPAPO/2898/09 y UF-DA/4085/09 de fechas 03 (sic) de julio y 20 de agosto del presente, me permito hacer de su conocimiento que esta Institución de Educación Superior no ha recibido financiamiento alguno en relación al rubro que indican. En tal efecto, ni en el proceso electoral pasado o en evento similar anterior, ha participado a través de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Más aún, el Campus de la Universidad Marista de Querétaro proporcionó domicilio a las casillas 375 Federal y Local; y es la primera noticia que tenemos en cuanto a la disponibilidad y objetivos de tal recurso financiero.

Por tanto, resulta imposible rendir a ustedes informe sobre origen, monto o aplicación de algo inexistente para nuestra institución.

Anexo a la presente las copias de 'acuse' de los documentos recibidos."

Del análisis a lo manifestado por la Organización, se determinó que aun cuando indica que no recibió financiamiento alguno en relación a la observación electoral, al obtener el registro como Organización de Observadores Electorales, debió presentar el Informe señalado, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales; cabe señalar que mediante oficio número DEOE/914/2009 del 20 de octubre de 2009, suscrito por el Prof. Miguel Ángel Solís Rivas Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, se constató que la Organización en comento se encuentra en la lista de las organizaciones de observadores registradas para participar como observador electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Por lo tanto, al no presentar el Informe citado correspondiente al Proceso citado, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e) en relación con el 346, numeral 1, inciso b) que indican la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, Código Postal 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento en materia, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicha disposición está íntimamente relacionada con los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Es preciso mencionar que la organización en cuestión reportó tener un saldo a favor en la cuenta denominada "Remanente a distribuir", por una cantidad de **\$4,393,883 (CUATRO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS 00/100)** conforme al último Reporte General de Consulta de Información de Contribuyente, en el cual se refleja el resultado del ejercicio fiscal reportado en el año 2008, presentado por el Servicio de Administración Tributaria a petición de esta Institución.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo determinado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD MARISTA DE QUERÉTARO, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva. Asimismo, la multa en cuestión no representa una cantidad desproporcionada en comparación con los ingresos y egresos que la organización en cuestión reportó en el ejercicio fiscal correspondiente al 2008, así como a su “Remanente a distribuir”.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.87. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUERZA JOVEN, B.C.S., A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales **Fuerza Joven, B.C.S., A.C.** no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2899/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe en comento dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4086/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presente la **Organizaciones de Observadores Electorales Fuerza Joven, B.C.S., A.C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza, debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e) en relación con el 346, numeral 1, inciso b) que indican la



forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe al que esta obligada mediante el cual debió declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligada conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, Código Postal 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **Fuerza Joven, B.C.S., A.C.**, no presentó el informe al que estaba obligada, donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía pleno conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sean los permitidos por la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a las organizaciones de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

“Artículo 3.3

3.4. Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

j) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

El segundo supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización para conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación, y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales **Fuerza Joven, B.C.S., A.C.**, consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales **Organización de Observadores Electorales Fuerza Joven, B.C.S., A.C.**, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1, 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo señalado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUERZA JOVEN, B.C.S., A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.88. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGRUPACIÓN LIBERAL EN MOVIMIENTO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.- "La Organización de Observadores Electorales **Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.** no entregó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2900/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe en comento dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4087/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Sin embargo, la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, párrafo 1,



inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2009-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado*”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



Electoral, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)", A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGRUPACIÓN LIBERAL EN MOVIMIENTO, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

14.89. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AITISON ALTERNATIVA SONORENSE, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales Aitison Alternativa Sonorense, Asociación Civil, específicamente, es la siguiente

“1. La Organización de Observadores Electorales Frente de Alianza Social Socios Petroleros, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2901/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe mencionado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4088/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Mediante escrito sin número presentado el 8 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(…)

Que por este conducto nos permitimos rendir el informe que se nos requiere según oficio numero (sic): UF/DAPPAPO/2901/09, expedido por la Dependencia Oficial que usted dignamente representa, mismo informe que nos permitimos rendir en los siguientes términos:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ciertamente nuestra representada ocurrió ante el Instituto Federal Electoral del Municipio de Cajeme, Sonora, y ante los Órganos Estatales Electorales, a solicitar toda la información correspondiente, en virtud, de que varios de nuestros socios querían realizar actividades de observadores electorales tanto en los comicios locales como en los federales, a desarrollarse en los municipios de Bacum y Cajeme.

Recibimos la información, pero nunca se nos designó, ni a la persona moral que representamos ni a los socios que la componemos, como observadores electorales de una u otra elección, es decir, ni la del ámbito federal, ni la del ámbito local; no obstante ello, ciento treinta y seis miembros de nuestra asociación participaron activamente como observadores electorales en los comicios ya referidos, que en nuestra región se celebraron el día 5 de julio del año en curso, pero, dicha actividad la realizamos de manera autónoma, sin dirección, ni representación de entidad oficial alguna, lo hicimos, como una clara muestra de civilidad, y de inquietud política, incluso, todos los gastos que realizamos fueron sufragados por nuestra representada y huelga decir que no recibimos apoyo económico de ninguna institución oficial, ya sea esta electoral o de cualquiera otra índole.

(...)

Por otro lado, nos permitimos respetuosamente manifestarle a usted, que no podemos rendirle el informe que nos solicita con respecto al origen, monto y aplicación del financiamiento, que hubiéremos obtenido, para el desarrollo de nuestras actividades relativas a la observación electoral, porque como ya se lo indicamos, nuestra representada no recibió, ni ha recibido, ningún tipo de financiamiento ajeno al de sus propios socios, motivo por el cual no tenemos nada absolutamente que informar.

(...)"

La Organización indica que al no recibir financiamiento ajeno al de sus propios socios, no tiene la obligación de presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral. Sin embargo, con fundamento en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, se establece que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electorales, deberán presentar el citado informe a más tardar 30 días después de la jornada electoral, de forma impresa y en medio magnético, junto con la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos y el estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización.

Por lo anterior, independientemente de cualquier modalidad de financiamiento que hubiera recibido, la Organización tenía la obligación de presentar el informe mencionado.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso federal electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



"Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AITISON ALTERNATIVA SONORENSE, ASOCIACIÓN CIVIL,** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.90. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación** omitió entregar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen durante el proceso electoral federal 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAPO/2902/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número del 3 de agosto de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(…) en relación al oficio número UF/DAPPAPO/2902/09 de fecha 03 de julio del presente año, por lo que, al respecto hago de su conocimiento que mi representada no puede rendir los informes requeridos, toda vez,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que esta Organización Sindical no hizo solicitud alguna para inscribir observadores electorales en la pasada jornada electoral.”.

Del análisis a lo manifestado por la Organización, se determinó que aun cuando indico que no se registro como observador electoral, es importante mencionar que con oficio número DEOE/914/2009 del 20 de octubre de 2009, suscrito por el Profr. Miguel Ángel Solís Rivas Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, se constató que la Organización en comento se encuentra en la lista de las Organizaciones de observadores electorales registradas para participar como observador electoral en el proceso electoral federal 2008-2009.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada", informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN,** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

14.91. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AVANZADA LIBERAL DEMOCRÁTICA.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

"1. La Organización de Observadores Electorales "Avanzada Liberal Democrática", presentó en forma extemporánea el informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2903/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe mencionado dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4089/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Mediante escrito sin número presentado el 9 de septiembre de 2009, la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

“(...)

...le informo que NO FUE POSIBLE TENER OBSERVADORES, en los pasados comicios Del 5 de julio, en virtud de que no cumplimos en tiempo y en forma con tal solicitud, ni se aplican recursos económicos con ese propósito, ni está Organización los recibió de Entidad Pública o Privada Alguna. (así mismo le anexo el 'formato' en ceros sobre Financiamiento de la Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente con la Observación Electoral)

(...)” (sic)

Por lo anterior, al presentar el 9 de septiembre de 2009 en forma extemporánea el informe solicitado, teniendo como plazo hasta el 4 de agosto del mismo año, la organización incumplió lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo y forma**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales presentó de forma **Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo** y forma, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Así mismo en relación con el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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



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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AVANZADA LIBERAL DEMOCRÁTICA**, con todos los efectos legales conducentes.

14.92. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MUJERES ACTIVISTAS POR EL DESARROLLO SOCIAL, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **MUJERES ACTIVISTAS POR EL DESARROLLO SOCIAL, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.93. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ALTA DIRECCIÓN Y LIDERAZGO LATINOAMERICANO, S.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Alta Dirección y Liderazgo Latinoamericano, S.C.**, no presentó el formato establecido en el reglamento de la materia para el "Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen" durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAP0/2905/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación del Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número del 3 de agosto de 2009, recibido por esta autoridad el 6 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Por este medio me dirijo a usted para informarle que la empresa que represento se inscribió para realizar actividades de observación electoral en el distrito IV del estado de Veracruz. Sin embargo no se completo (sic) el registro de integrantes para participar como observadores electorales. Es decir, a pesar de que la empresa se registró no se pudo completar el registro de sus miembros. Por lo anterior, hago de su conocimiento que dado a ello no se destinó ninguna cantidad de dinero ni de la empresa, ni de particulares que promovieran dicha actividad.”

Por lo anterior, y para darle cumplimiento a los artículos 3.2 y 3.3 Del Reglamento de (sic) Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del IFE en sesión del 10 de julio de 2008, le informamos que no realizamos actividades de observación electoral el pasado 5 de julio, ni aplicamos ningún monto de financiamiento para dichas actividades.”

Del análisis a lo manifestado por la Organización, se determinó que aun cuando indica que no concluyó el registro de los integrantes para realizar actividades de observadores electorales, al obtener el registro como Organización de Observadores Electorales, debió presentar el formato correspondiente al Informe señalado, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales; es importante mencionar que con oficio número DEOE/914/2009 del 20 de octubre de 2009, suscrito por el Profr. Miguel Ángel Solís Rivas Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, se constató que la Organización en comento se encuentra en la lista de las Organizaciones de observadores electorales registradas para participar como observador electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo tanto, al no presentar el formato correspondiente al Informe citado, respecto del Proceso Federal Electoral 2008-2009, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia, mediante oficio número UF-DA/4267/09 del 31 de agosto de 2009, se solicitó nuevamente presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, tanto en forma impresa como en medio magnético, con las cifras que se derivaran de lo manifestado en su escrito antes citado, a efecto de que cumpliera con todas las etapas del procedimiento de revisión del informe, de conformidad con lo establecido en los artículos 1.1, 1.3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.2, 5.1 y 5.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el formato correspondiente al Informe mencionado, partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal y al reglamento de la materia, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en forma** su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, ello conforme a las especificaciones determinadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los Formatos incluidos en dicho reglamento, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *"el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer"*. Por otra parte define a la **omisión** como la *"abstención de hacer o decir"*, o bien, *"la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado"*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la falta de presentación del formato correspondiente al informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades, por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en no presentar el formato señalado, mismo que fue del conocimiento de la Organización en comento.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales no presentó el formato correspondiente al informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades respecto del proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó el escrito sin número de fecha 3 de agosto de 2009, referido en el apartado correspondiente de esta resolución.

Lugar: La omisión de entregar el formato establecido en el reglamento de la materia, se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el **formato correspondiente** al informe que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, presentando únicamente un escrito de fecha 3 de agosto de 2009.

Aunque la Organización no presentó el formato respectivo, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y **forma**, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y **forma** ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y **forma** ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el formato correspondiente al informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar del aviso que le fue notificados y en el que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación **del formato** correspondiente al informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual puso en peligro los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral con los documentos idóneos para ejercer un debido control.



Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la falta de presentación del formato respectivo para rendir el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el formato correspondiente al informe que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la no presentación del formato respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar, en el formato respectivo y treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización no presentó el formato correspondiente al Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que obstruyó a la autoridad electoral en el ejercicio de las atribuciones que le reconoce la normatividad en la materia respecto del control y vigilancia de los recursos de aquella.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizados las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a que la falta en que incurrió la Organización, consistente en no presentar el formato correspondiente al informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral, es en sí misma una falta LEVE que se deriva de la falta de cuidado del sujeto obligado, pero que no causa un daño o detrimento sino únicamente pone en peligro la protección de los principios que influyen la materia electoral, ello aunado al hecho de que existe una clara intención de cooperar con la autoridad en el sentido de que la Organización, si bien no presenta la información en el formato requerido, termina presentándola mediante un escrito libre.

Es importante tomar en consideración que la obligación de presentar el informe multicitado se encuentra en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA.**

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sanción que le corresponde es la de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA.**

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ALTA DIRECCIÓN Y LIDERAZGO LATINOAMERICANO, S.C.** con todos los efectos legales conducentes.

14.94. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MÉXICO PRIMER MUNDO.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

Conclusión 1

*"1. La Organización de Observadores Electorales **México Primer Mundo**, no entregó a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen durante el proceso electoral federal 2008-2009".*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAPO/2906/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número del 3 de agosto de 2009, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(…)

...la participación en actividades de observación electoral por parte de los jóvenes universitarios miembros de Veracruz Primer Mundo, A.C., fue gratuita, los gastos de transporte o de utilización de internet fueron asumidos por los participantes. La Asociación civil no destino (sic) ningún recurso financiero para las actividades de observación electoral.

Por lo anterior, y para darle cumplimiento a los artículos 3.2 y 3.3 Del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del IFE en sesión del 10 de julio de 2008, le informamos que no aplicamos ningún recurso propio o ajeno para las actividades de observación electoral el pasado 5 de julio, los participantes fueron ciudadanos y ellos asumieron los costos o gastos de su participación.

(…)”.

La Organización indica que no destinó ningún recurso financiero para las actividades de observación electoral y los participantes fueron ciudadanos que asumieron los costos o gastos de su participación. Por tal razón no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral. Sin embargo, con fundamento en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3.2 y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, se establece que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, deberán presentar el citado informe a más tardar 30 días después de la jornada electoral de forma impresa y en medio magnético, con la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos y el estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, independientemente de cualquier modalidad de financiamiento que hubiera recibido, esta Organización tenía la obligación de presentar el informe mencionado.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, la Organización incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

.II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, párrafo 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer su situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende *la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso federal electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organización.



iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL AL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MÉXICO PRIMER MUNDO,** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

14.95. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PRENSA ASOCIADA, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus



actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que existen irregularidades de carácter formal en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., específicamente, son las siguientes:

a) 3 Faltas de carácter formal: conclusiones **1, 3 y 5**.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **1, 3 y 5**, que se analizarán con su debido tema.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Prensa Asociada, A.C.**, presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.”*

Ingresos

Conclusión 3

“3. La Organización no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Egresos

Conclusión 5

“5. La Organización no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2907/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Mediante escrito sin número del 13 de agosto de 2009, recibido por esta autoridad el 14 del mismo mes y año, la Organización presentó la siguiente documentación:

- El Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, en forma impresa.

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 13 de agosto de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 del mismo mes y año.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización incumplió con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, al presentar en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009..

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/2907/09 de fecha 3 de julio de 2009, toda vez que le dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., mediante escrito sin número recibido el 14 de agosto de 2009 entregó en forma extemporánea el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido del desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

Ingresos

Conclusión 3

Derivado de la revisión a su "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen" (IOMA-FOE), presentado de forma extemporánea mediante escrito sin número de fecha 13 de agosto de 2009, recibido por esta autoridad el 14 del mismo mes y año, se observó que la Organización manifestó haber erogado la cantidad de \$15,000.00 para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral; sin embargo, dicho importe debió ser registrado previamente como "Ingreso", presentando como soporte documental el formato "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en efectivo, adjunto en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, por cada uno de los aportantes. A continuación se detalla el caso en comento:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

INGRESOS SEGÚN "IOMA-FOE"	EGRESOS SEGÚN "IOMA-FOE"
\$0.00	\$15,000.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las pólizas, donde se reflejara el registro de la totalidad de las aportaciones, anexando los recibos "RAIS" con la totalidad de datos que establecía la normatividad.
- El formato "IOMA-FOE" corregido, en forma impresa y en medio magnético, en donde se reflejaran los ingresos obtenidos por las aportaciones de los integrantes o asociados en efectivo.
- Las fichas de depósito en original o, en su caso, la impresión de los comprobantes de las transferencias electrónicas, anexos a su respectiva póliza, así como los estados de cuenta bancarios a nombre de la Asociación en donde se reflejaran dichos depósitos.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 1.3, 1.4, 1.5, 3.2, 3.3, 4.2, 5.1 y 5.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4265/09 del 31 de agosto de 2009.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la Organización no ha presentado aclaración alguna ni la documentación solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización al no reportar ingresos por un monto de \$15,000.00 ni presentar la documentación soporte correspondiente, incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como 1.3, 1.4 y 1.5 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4265/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las pólizas anexando los recibos "RAIS", el formato "IOMA-FOE" corregido, en forma impresa y en medio magnético, las fichas de depósito en original o, la impresión de los comprobantes de las transferencias electrónicas, así como las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la organización no presentó aclaración alguna ni la documentación solicitada.

Egresos

Conclusión 5

De acuerdo al Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del financiamiento obtenido, la Organización reportó \$15,000.00 como monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral; sin embargo, omitió presentar la documentación comprobatoria.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las pólizas contables con su respectiva documentación soporte (facturas y/o recibos) en original, a nombre de la Asociación y con la totalidad de los requisitos fiscales, anexos a su respectiva póliza.
- En su caso, las copias fotostáticas de los cheques correspondientes a los pagos respectivos.
- La relación donde se detallara de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, de conformidad con los artículos 5, párrafo 5 y 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 3.3, 4.2 y 5.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4265/09 del 31 de agosto de 2009 sin embargo, la organización no presentó aclaración alguna ni la documentación solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la organización, al no presentar aclaración alguna, en relación con la solicitud formulada, la observación no quedó subsanada al no presentar la documentación soporte de los egresos por un importe de \$15,000.00, en consecuencia, incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, así como 2.3 y 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4265/09 del 31 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada A.C., a la fecha de elaboración de la presente Resolución, la organización no presentó aclaración alguna ni la documentación solicitada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los



resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por la organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la organización de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en



sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión 1 fue de omisión (de no hacer) porque la organización de observadores electorales no presentó en tiempo el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, es decir, lo presentó de forma extemporánea; en la conclusión 3, fue de omisión (de no hacer) porque la organización de observadores electorales no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva. Finalmente la conclusión 5, fue de omisión (de no hacer), toda vez que la organización de observadores electorales no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales denominada Prensa Asociada, A.C., y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o en su defecto de una acción.

Irregularidad observada	Acción de omisión
<i>"1. La Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009."</i>	Omisión
<i>"3. La Organización no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva."</i>	Omisión
<i>"5. La Organización no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral."</i>	Omisión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La organización de observadores electorales presentó extemporáneamente el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009 (conclusión 1); la no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva (conclusión y 3); no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral (conclusión 5).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la organización de observadores electorales surgieron de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 14 de agosto de 2009.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización de observadores electorales para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-45/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, aun cuando la organización de observadores electorales presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, no lo presentó en tiempo y forma, con la totalidad de la documentación solicitada respecto de las conclusiones **1, 3 y 5**.

Consecuentemente, las irregularidades se traducen en falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de las conclusiones anteriormente mencionadas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos, esto es, se impide y obstaculiza la función fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización.

En ese orden de ideas, respecto a las **conclusiones 1, 3 y 5** del dictamen, la organización de observadores electorales transgredió lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.3, 1.4, 1.5, 2.3, 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo que se refiere a las **conclusiones 1, 3 y 5**, se transgrede lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que a la letra señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales, de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

Teniendo como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por lo que se refiere a la **conclusión 3**, se transgrede lo establecido en los artículos 1.3, 1.4 y 1.5 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 1.3

Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

“Artículo 1.4

Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores , dado que por virtud del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

“Artículo 1.5

Los ingresos provenientes de integrantes o asociados de la organización de observadores estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país, dichas aportaciones deberán ser depositadas en la cuenta señalada en el artículo anterior.”

El precepto tiene como finalidad establecer la forma en que las organizaciones de observadores se allegan de recursos, mismos que se integran por aportaciones o donativos en dinero que efectúan los integrantes o asociados de las organizaciones, en la respectiva cuenta bancaria aperturada a nombre de éstas.

Así también, al indicar que los ingresos deben ser realizados por personas físicas con residencia en el país, prohíbe cualquier donativo o aportación proveniente del extranjero.

Siendo el fin de la norma el dar certeza del origen de la aportación es decir se trata de facilitar a la autoridad fiscalizadora su labor de verificación sobre la procedencia de las aportaciones reportadas por las organizaciones de observadores y con ello salvaguardar el principio de transparencia, que debe imperar la rendición de cuentas.

Finalmente, y en concordancia con el artículo 1.4 del propio reglamento, se hace énfasis en que las aportaciones o donativos deben de ser depositados en una cuenta única a nombre de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo que se refiere a la **conclusión 5**, se transgrede lo establecido en los artículos 2.3 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señala:

“Artículo 2.3

Los gastos operativos realizados y programados por las organizaciones de observadores deberán registrarse detallando de manera clara el lugar donde se efectuó la erogación, así como el sujeto al que se realizó el pago, el concepto, importe, fecha, cuenta bancaria o transferencia electrónica, así como la documentación comprobatoria de cada operación realizada.”

El ordenamiento de cuenta, establece los lineamientos para que las organizaciones de observadores electorales elaborar y lleven un registro en el que de manera detallada se refieran datos verídicos y certeros, respecto de las erogaciones que realicen, advirtiéndose con esto que, el precepto en comento tiene como objeto principal la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos.

“Artículo 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

- a) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores”*

El artículo establece que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

Respecto a la **conclusión 1**, se transgrede lo establecido en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismos que a la letra señalan:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las agrupaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las agrupaciones están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

Así las cosas se concluye que el representante legal de la organización de observadores es el responsable de manejar todos sus ingresos y egresos y llevar en orden la contabilidad, es decir, administra, controla y verifica los recursos que por alguna de las modalidades de financiamiento privado permitidas, recibe la organización. Ahora bien, toda vez que el órgano de finanzas es el responsable de elaborar la información contable financiera, es lógico que esté obligado a suscribir con su firma los informes que está obligada a presentar ante la autoridad fiscalizadora.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

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

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

En general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia, certeza y rendición de cuentas,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., cometió irregularidades que se traducen en faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha conducta trasgrede lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.3, 1.4, 1.5, 2.3, 3.1, 3.2 y 3.3 inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas cometidas por la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., se calificaron como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó que no existe reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por parte de la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



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

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

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la organización de observadores electorales cumplió con su obligación de informar, sin embargo presentó su informe de manera extemporánea, no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva y no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

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

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
- La organización, no presentó una conducta reiterada, toda vez que es la primera vez que se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales en comento.
- La organización no es reincidente.
- La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores electorales para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que del monto involucrado en las conclusiones sancionatorias a las que arribó esta autoridad, ascienden a \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad observada	Monto Implicado
1	“La Organización de Observadores Electorales Prensa Asociada, A.C., presentó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.”	No cuantificable



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

		Monto implicado
3	"La Organización no reportó como Ingreso un monto de \$15,000.00, ni entregó a la autoridad la documentación soporte respectiva."	\$15,000.00
5	"La Organización no entregó la documentación soporte por un monto de \$15,000.00, correspondiente al total del gasto erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral."	\$15,000.00

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En las conclusiones **3 y 5**, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trascienden en un daño importante a la transparencia y en la rendición de cuentas.

La falta contenida en la conclusión **1**, es incuantificable y se trata de falta de cuidado o descuido administrativo.

Una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas las irregularidades, los elementos objetivos y subjetivos que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PRENSA ASOCIADA, A.C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.96. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN NACIONAL DE INDÍGENAS Y CAMPESINOS.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Organización Nacional de Indígenas y Campesinos** no entregó el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen durante el proceso electoral federal 2008-2009."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante oficio UF/DAPPAPO/2908/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, 3.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización no presentó el Informe mencionado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/4090/09 del 20 de agosto de 2009, emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen la Organización no lo ha presentado, por lo tanto incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, párrafo 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009. **(Conclusión 1)**

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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



En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, "**MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)**," A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN NACIONAL DE INDÍGENAS Y CAMPESINOS, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

14.97. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CORRIENTE DEMOCRÁTICA INDIGENA CHONTAL, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Expresión Social, A.C., específicamente, es la siguiente:

1. La Organización de Observadores Electorales "Corriente Democrática Indígena Chontal, A.C." omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA EN LA COMISIÓN DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2909/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y



aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral del proceso electoral federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el proceso federal electoral 2008-2009, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores **Corriente Democrática Indígena Chontal, A.C.** se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron la irregularidad

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **CORRIENTE DEMOCRÁTICA INDIGENA CHONTAL, A.C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de la irregularidad

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación



del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se Establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las falta acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende *"daño, perjuicio o detrimento"*. Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del proceso electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CORRIENTE DEMOCRÁTICA INDIGENA CHONTAL, A.C con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.98. LAZOS DE AMISTAD TUXPAN, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1.- “La Organización de Observadores Electorales “Lazos de Amistad Tuxpan, A.C.” omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2910/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen con base en el Acuerdo CG483/2008, acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo que, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

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

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.



Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la organización de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

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

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

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



Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

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

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organización.



iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

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

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHETA PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES LAZOS DE AMISTAD TUXPAN, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.99. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FEDERACIÓN DE EGRESADOS Y EXALUMNOS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

2. *La Organización de Observadores Electorales "Federación de Egresados y ExAlumnos de la Universidad de Guadalajara A.C." omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2911/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Se informa que a la fecha la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del Proceso Electoral 2008 - 2009, facultad



que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008 - 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008 – 2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización para conociera la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende *la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008 - 2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electora Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FEDERACIÓN DE EGRESADOS Y ExALUMNOS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



14.100. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES GRUPO AMBIENTALISTA SIERRA DE GUADALUPE, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades y, finalmente, se individualizará una única sanción para las faltas formales, en su caso. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-85/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., específicamente, son las siguientes:

a) 7 faltas de carácter formal: conclusiones **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10**.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias números **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10**, mismas que tienen relación con el apartado de Ingresos y Egresos.

Ingresos

Conclusión 3

“3. La Organización reportó parcialmente en su informe un importe menor de las ministraciones recibidas del “Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por \$2,000.00”.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Bancos

Conclusión 4

"4. La Organización no presentó el estado de cuenta bancario por el depósito de \$144,000.00 de la segunda ministración del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo"

Egresos

Conclusión 6

"6. La Organización presentó en Egresos una diferencia por \$11,662.13 entre el formato del Informe y la documentación comprobatoria".

Conclusión 7

"7. La Organización omitió presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral de conformidad con los requisitos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales".

Conclusión 8

"8. Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo y diseño de página web, de los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas, por un importe de \$29,999.00".

Conclusión 9

"9. La Organización presentó comprobantes de gastos por \$54,050.00 con fecha posterior a la jornada electoral".

Saldo de Ingresos contra Egresos

Conclusión 10

"10. La Organización no presentó la documentación comprobatoria por \$38,337.87 por el remanente recibido del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo".



I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LA CONDUCTA REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Financiamiento por la PNUD

Conclusión 3

En el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", recuadro II. Ingresos, se reporta un importe menor a las ministraciones recibidas del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:		DIFERENCIA
	INFORME	PNUD	
1ª ministración 40%		\$128,000.00	
2ª ministración 45%		144,000.00	
TOTAL	\$270,000.00	\$272,000.00	\$2,000.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- La documentación comprobatoria que amparara los recursos recibidos del PNUD por \$272,000.00 consistente, en su caso, de los recibos expedidos por su Organización, copias de los cheques recibidos o transferencias electrónicas interbancarias.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09, del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 1.3 y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

Bancos

Conclusión 4

De la revisión a los estados de cuenta bancarios presentados a la autoridad electoral, se observó que la Organización presentó un estado de cuenta bancario en el cual se pudo apreciar el depósito por \$128,000.00 de la primera ministración del “Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); sin embargo, no proporcionó la evidencia del depósito por \$144,000.00 de la segunda ministración.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El estado de cuenta bancario a nombre de la Organización que amparara el depósito de la segunda ministración del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.4, 3.3, inciso b) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 1.4 y 3.3 inciso b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.



Egresos

Conclusión 6

Al verificar la cifra reportada en el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", recuadro III. Egresos contra la documentación soporte de los gastos presentada por la Organización, se observó que no coincidieron, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:		DIFERENCIA
	FORMATO	DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA	
Monto total erogado para el desarrollo de las actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$270,000.00	\$281,662.13	\$11,662.13
ANEXO		1	

Es importante señalar que el importe reportado en el formato y la documentación soporte presentada debió coincidir, en virtud de que el monto reportado en el formato debería estar debidamente respaldado por la documentación comprobatoria.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las correcciones que procedieran al formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", de tal forma que lo reportado coincidiera contra la documentación soporte de los gastos efectuados.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 3.1, 3.4 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

Conclusión 7

De la revisión a la documentación presentada por la Organización a la autoridad electoral, no se localizó la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral de conformidad con los requisitos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- La relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas. Los nombres de las personas debieron aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.2, 3.3, inciso a) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la



autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

Conclusión 8

De la revisión a la documentación presentada como soporte del Informe de Ingresos y Egresos de la Organización, se observaron comprobantes que ampararon gastos que no se vincularon con actividades relacionadas directamente con la observación electoral. A continuación se indican los casos en comento:

COMPROBANTE				
NÚMERO	FECHA	BENEFICIARIO/PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
Recibo de pago	06-07-09	Juan Carlos Campos Martínez	Diseño de pagina web, base de datos y aplicación vía celular	\$12,000.00
Fac. ZAG24609	28-03-09	Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V.	Computadora Dell	17,999.00
TOTAL				\$29,999.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y



forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

Conclusión 9

De la revisión a la documentación presentada como soporte del Informe de Ingresos y Egresos de la Organización, se observaron comprobantes que ampararon gastos por concepto de playeras y gorras con fecha posterior a la jornada electoral del 5 de julio de 2009, mismas que se indican a continuación:

FACTURA				
NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
062	12-07-09	Comercializadora Sky Inovation, S.A. de C.V.	200 gorras impresas en serigrafía y 180 playeras impresas en serigrafía	\$29,900.00
064	15-07-09		120 gorras impresas en serigrafía, 100 playeras impresas en serigrafía y tablas	24,150.00
TOTAL				\$54,050.00

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El contrato celebrado entre la organización y el proveedor señalado en el cuadro que antecede, debidamente formalizado.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

Saldo de Ingresos contra Egresos

Conclusión 10

Al realizar la operación aritmética de los ingresos contra los egresos reportados por su Organización, se observó que existe un remanente del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como se detalla a continuación:



IMPORTE SEGÚN:		REMANENTE
"FONDO DE APOYO PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2009" OTORGADO A LA ORGANIZACIÓN	DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA DE LOS GASTOS EFECTUADOS	
\$320,000.00	\$281,662.13	\$38,337.87

La Organización informó que a la fecha de la presentación del Informe de Ingresos y Egresos, no había recibido la tercera ministración por un importe de \$50,000.00.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- La documentación comprobatoria que amparara el saldo por \$38,337.87 que se señala en el cuadro que antecede, toda vez que los recursos recibidos del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) debieron ser debidamente comprobados.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos, f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 2.1, 2.2, 2.3 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4196/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 1 de septiembre del mismo año.

Al respecto, la Organización no dio respuesta de la información solicitada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales en comento, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.3, inciso a) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, toda vez que se notificó en tiempo y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, respecto del informe de la Organización de Observadores Electorales que se analiza, es decir, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA-4196/09, notificó a la Organización de Observadores en cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no dio respuesta al requerimiento hecho por la autoridad fiscalizadora, por lo que en consecuencia la observación no se consideró subsanada.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la



falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En lo conducente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En los casos que se analizan, las faltas relativas a las conclusiones **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10** fueron de omisión o de no hacer, toda vez que la Organización de Observadores Electorales no reportó en su informe la totalidad de las ministraciones recibidas, así mismo no presentó el estado de cuenta bancario correspondiente a la segunda ministración recibida, en ambos casos provenientes del “Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009”; por otra parte, en relación al rubro de egresos, las cifras reportadas por una parte, en el formato del Informe y en la documentación comprobatoria, no coinciden; ahora bien, respecto de la obligación plasmada en la norma, consistente en presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, no fue acatada por la organización aludida, toda vez que omitió presentar dicho listado; tratándose de los comprobantes de gastos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

realizados, si bien la organización presentó los comprobantes correspondientes, esto se actualizó fuera del proceso federal electoral 2008-2009 y finalmente al recibir un remanente del Fondo citado en líneas anteriores, no presentó ante la autoridad fiscalizadora la documentación que respaldara dicha conducta.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna las irregularidades cometidas por la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., y en la segunda columna se indica si se tratan de una omisión o una acción.

Irregularidad observada	Acción u omisión
3. La Organización reportó parcialmente en su informe un importe menor de las ministraciones recibidas del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por \$2,000.00.	Omisión
4. La Organización no presentó el estado de cuenta bancario por el depósito de \$144,000.00 de la segunda ministración del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	Omisión
6. La Organización presentó en Egresos una diferencia por \$11,662.13 entre el formato del Informe y la documentación comprobatoria.	Omisión
7. La Organización omitió presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral de conformidad con los requisitos que establece el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.	Omisión
8. Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo y diseño de página web, de los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas, por un importe de \$29,999.00.	Omisión
9. La Organización presentó comprobantes de gastos por \$54,050.00 con fecha posterior a la jornada electoral.	Omisión
10. La Organización no presentó la documentación comprobatoria por \$38,337.87 por el remanente recibido del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	Omisión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales no reportó parcialmente en su informe un importe menor de las ministraciones recibidas por \$2,000.00. (conclusión 3); omitió presentar el estado de cuenta bancario por el depósito de \$144,000.00, correspondiente a la segunda ministración recibida (conclusión 4), en ambos casos provenientes del “Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009”; por otra parte, en relación al rubro de egresos, las cifras reportadas por una parte, en el formato del Informe y en la documentación comprobatoria, no coinciden por un importe de \$11,662.13 (conclusión 6); ahora bien, omitió presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, de conformidad con los requisitos que establece el reglamento de la materia; (conclusión 7); comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo y diseño de página web, de los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas, por un importe de \$29,999.00 (conclusión 8), presentó comprobantes de gastos por \$54,050.00 con fecha posterior a la jornada electoral (conclusión 9) y finalmente no presentó la documentación comprobatoria por \$38,337.87 por el remanente recibido del “Fondo de apoyo para la observación electoral 2009” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (conclusión 10).

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores en comento, surgieron de la revisión del informe sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que recibió para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, presentado el 4 de agosto de 2009.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece el mismo reproche una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno, con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización, al no dar cumplimiento ante la autoridad fiscalizadora a las obligaciones previstas en el Reglamento de la materia, consistentes en registrar y sustentar la totalidad de los ingresos en efectivo que perciban con la documentación soporte correspondiente, depositando dichos montos en las cuentas bancarias aperturadas a nombre de la citada organización; así como también presentar los estados de cuentas bancarios provenientes de dichas cuentas, y tratándose de los egresos, vincular los comprobantes de gastos que presentó junto con su informe, a las actividades relacionadas directamente con la observación electoral, tal y como lo establece la normatividad destinándolos únicamente a las actividades directamente relacionadas con la observación electoral, acreditando la aplicación de los mismos en los términos citados por la legislación electoral.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

No debe pasarse por alto la circunstancia de que la organización de referencia, no dio contestación al oficio de errores y omisiones que le hizo la autoridad fiscalizadora electoral, lo que si bien puede denotar la intención de ocultar información al no cooperar con la citada autoridad en los términos requeridos, cabe precisar que ello no es un factor determinante para tener por acreditado la existencia de dolo; así las cosas, las irregularidades se traducen en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de una falta formal, no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación



aplicable en materia de fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de sus recursos, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En ese orden de ideas, respecto a las conclusiones **3**, **6** y **9** del dictamen, se vulnera en común lo dispuesto en el artículo 5.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que se analiza, previa transcripción:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo**, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales, provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de dichas organizaciones, sea el que establece la ley.

En ese tenor, la obligación de las organizaciones de observadores electorales, consistente en entregar en tiempo y forma a la Unidad de Fiscalización el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades, directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten que la autoridad fiscalizadora ejerza un mejor control sobre estas.

Ahora bien, tratándose de la conclusión número 3, conculca lo dispuesto en los artículos 1.3 y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, resaltando que el artículo 3.1 también se infringe por la conclusión número 6. Dichos preceptos establecen:

“Artículo 1.3

Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

El propósito de la disposición en comento, es fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código”.

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

En relación a la conclusión número 4, se vulnera lo dispuesto en los artículos 1.4 y 3.3 inciso b), del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, sin pasar desapercibido que el inciso a) del artículo 3.3 referenciado, se transgrede por la conclusión 10, los cuales estipulan:

“Artículo 1.4

Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen”.

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.

“Artículo 3.3

Junto con el informe deberá remitirse a la Unidad de Fiscalización:

k) Toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización de observadores; y

l) El estado de cuenta bancario correspondiente a la cuenta receptora de la organización de observadores”.

El artículo establece dos supuestos normativos que obligan a las organizaciones de observadores a cumplir lo referente a la materia de fiscalización. El primer supuesto implica que los informes deben respaldarse con toda la documentación soporte respecto de los ingresos y egresos efectuados por la organización, misma que invariablemente debe ser coincidente con lo reportado en su informe.

El segundo supuesto se refiere al estado de cuenta bancario que cada organización debe tener y en la cual se deben reflejar los ingresos con que cuenta la misma.

Por lo anterior, en el caso de que una organización no cumpla con su obligación de reportar adecuadamente sus ingresos y egresos, de manera que encuentren soporte en la propia contabilidad de la organización, se obstaculizan los trabajos de la Unidad de Fiscalización e implica un esfuerzo adicional para detectar las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

diferencias; en consecuencia, se obstaculiza el desarrollo del procedimiento de fiscalización.

Las conclusiones número 8 y 9, infringen lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que se analiza, previa transcripción:

“Artículo 2.1

Los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculados únicamente con actividades relacionadas directamente con la observación electoral”.

El artículo transcrito con antelación, entraña como supuesto normativo la obligación por parte de las organizaciones de observadores electorales, de que sus egresos es decir sus gastos se encuentren destinados única y exclusivamente a fines relacionados con la observación electoral.

En otras palabras, la norma en comento regula la obligación a cargo de las organizaciones de observadores de apartarse de cualquier gasto distinto a su actividad primordial, que es la observación electoral.

Finalmente la conclusión marcada con el número 7, conculca el contenido del artículo 2.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, el cual cita:

“Artículo 2.2

Las organizaciones de observadores deberán elaborar una relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, señalando el monto total que percibió cada una de ellas, así como la documentación comprobatoria correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre”.

El precepto en cita, regula la obligación que tienen las organizaciones de observadores de llevar un registro con todos y cada uno de los datos de identificación de las personas que hayan recibido cantidades para el desarrollo de sus actividades como observadores, así como la documentación correspondiente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Luego entonces, dicho precepto tiene como objetivo principal transparentar el destino de los recursos que cada organización de observadores realiza para sus fines específicos, y de esta manera facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora, incluso determinando la forma en que los nombres de las personas que recibieron una cantidad por el desarrollo de una actividad debe aparecer, generando así uniformidad en lo reportado.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

Bajo este contexto, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, las irregularidades contenidas en las conclusiones **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10**, se traducen en una conducta infractora imputable a la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que no reportó en su informe la totalidad de las ministraciones recibidas, omitiendo de igual forma, presentar el estado de cuenta bancario correspondiente a la segunda ministración que obtuvo, en ambos casos provenientes del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009"; por otra parte, en relación al rubro de egresos, las cifras reportadas por una parte, en el formato del Informe y en la documentación comprobatoria, presentan diferencias, cuando estas deben ser compatibles; ahora bien, respecto de la obligación plasmada en la norma, consistente en presentar la relación de las personas que recibieron alguna cantidad para el desarrollo de su actividad como observador electoral, no fue acatada por la organización aludida, toda vez que omitió presentar dicho listado; tratándose de los comprobantes de gastos realizados, no vinculó los comprobantes de gastos que presentó junto con su informe, a las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades relacionadas directamente con la observación electoral, tal y como lo establece la normatividad, si bien la organización los presentó, esto se actualizó fuera del proceso federal electoral 2008-2009 y finalmente al recibir un remanente del Fondo citado en líneas anteriores, no presentó ante la autoridad fiscalizadora la documentación que respaldara dicha conducta, entorpeciendo con su conducta omisiva el desarrollo de la actividad fiscalizadora, toda vez que no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Así las cosas, con las irregularidades analizadas no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sin embargo, sí se ponen en peligro.

Por tanto, al valorar estos elementos junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., respecto de las conductas que nos ocupan.



g) La singularidad o pluralidad de las irregularidades acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., cometió irregularidades que se traducen en la existencia de faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dichas conductas transgreden lo dispuesto en los artículos 5.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 3.1 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346, párrafo 1, inciso b), del código federal de instituciones y procedimientos electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., se califican como **LEVES**, porque tal como quedó señalado, dicha organización incurrió en un proceder que impidió verificar a la autoridad fiscalizadora de manera cierta, y por ende comprobable, lo reportado por la organización que se analiza, en virtud de que incumplió con la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora, la totalidad de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, siendo que la normatividad es clara al establecer que las Organizaciones de Observadores Electorales, deben registrar y sustentar la totalidad de los ingresos en efectivo que perciban con la documentación soporte correspondiente, y por lo que hace a los egresos, estos deberán destinarse únicamente a las actividades directamente relacionadas con la observación electoral, acreditando la aplicación de los mismos en los términos citados por el Reglamento de la materia.

Esto es así, en razón de que no se acredita la reiteración de la conducta descrita y la existencia de dolo por la organización de referencia. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.



En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de las irregularidades, se considere apropiada para disuadir a la actora de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

ii) Entidad de la lesión o daños y perjuicios que pudieran generarse con la comisión de la falta.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “Valor o importancia de algo”, mientras que por **lesión** entiende “daño, perjuicio o detrimento”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “destrucción leve o parcial de algo”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

En esos términos, 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 desplegadas por la Organización de Observadores Electorales que nos ocupa y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades, es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien, la organización no presentó en forma íntegra la totalidad de la documentación comprobatoria que la normatividad establece, a efecto de que la autoridad fiscalizadora tenga certeza del origen y la aplicación del financiamiento recibido por las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la autoridad contó con elementos adicionales que le permitieron tener certeza respecto de los egresos reportados por la organización.

En el presente caso, la irregularidades contenidas en las conclusiones **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10**, se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores en comento, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que la autoridad electoral no contó con los elementos suficientes para el debido desarrollo del proceso de fiscalización.

Asimismo, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión e una infracción similar (reincidencia)

Del análisis a las irregularidades que nos ocupan, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado, derivado a que ésta es la primera vez que se fiscaliza a dichas organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales de referencia, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se han calificado como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento de la organización.
- No obstante, sí se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La Organización de Observadores Electorales no presentó conductas reiteradas.



- La Organización de Observadores Electorales no es reincidente.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- De las conclusiones **3, 4, 6, 8, 9 y 10** se desprende que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$250,050.00 (doscientos cincuenta mil cincuenta pesos 00/100 M.N.), lo cual configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
3	La Organización reportó parcialmente en su informe un importe menor de las ministraciones recibidas del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	\$2,000.00.
4	La Organización no presentó el estado de cuenta bancario por el depósito de \$144,000.00 de la segunda ministración del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	\$144,000.00
6	La Organización presentó en Egresos una diferencia por \$11,662.13 entre el formato del Informe y la documentación comprobatoria.	\$11,662.13
8	Se localizaron comprobantes de gastos por concepto de equipo de cómputo y diseño de página web, de los cuales no se realizaron las aclaraciones solicitadas.	\$29,999.00
9	La Organización presentó comprobantes de gastos por \$54,050.00 con fecha posterior a la jornada electoral.	\$54,050.00



Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
10	La Organización no presentó la documentación comprobatoria por \$38,337.87 por el remanente recibido del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2009" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	\$38,337.87

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de las conductas, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en las irregularidades formales.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Bajo este contexto, en las conclusiones **3, 4, 6, 8, 9 y 10** se toma en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de **\$280,049.00** (doscientos ochenta mil cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo de referencia y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometieron las conductas irregulares y la forma de intervención de la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

referencia, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa, para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en la fracción II de dicho precepto, no resultan convenientes para ser impuestas a la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., toda vez que dado el estudio de su conducta, estas resultarían excesivas.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción idónea a imponer a la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., por lo que hace a las irregularidades marcadas con las conclusiones números **3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10** es la contemplada en la fracción III del citado ordenamiento, consistente en la multa de hasta 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la organización, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad, en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la de la organización infractora y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

Es así que tomando en cuenta que las faltas formales se calificaron como **LEVES**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales y el monto implicado, este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa de 63 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$3,452.40** (tres mil cuatrocientos cincuenta y dos pesos 40/100 M.N.).

En esta tesitura, debe considerarse que la Organización de Observadores Electorales Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C., recibirá a más tardar el 2 de octubre de 2009, una tercera y última ministración como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a saber, 48,000.00.

De lo anteriormente dicho, se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

debido a que no se convierte en una multa excesiva; de igual forma, la multa señalada cumple con lo establecido en el artículo 354, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.101. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRATERNIDAD PERIODÍSTICA DE BAJA CALIFORNIA SUR, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.- "La Organización de Observadores Electorales "**Fraternidad Periodística de Baja California Sur A.C.**" omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2913/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y



aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRATERNIDAD PERIODÍSTICA DE BAJA CALIFORNIA SUR, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.102. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CREES QUE ES UN SUEÑO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales “Crees que es un Sueño, A.C.” presentó en forma extemporánea, un mes posterior a la fecha de vencimiento, su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral durante el proceso federal electoral 2008-2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 1

El 4 de septiembre de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2914/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización, este Consejo General considera que la Organización incumplió en lo establecido en los artículos 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales **Crees que es un Sueño, A.C.**, en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, inciso presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó de forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con



base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en EL artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al



obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

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 la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5,81, numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CREE QUE ES UN SUEÑO**, con todos los efectos legales conducentes.

14.103. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DESARROLLADORES INMOBILIARIOS DE CELAYA A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, citada específicamente, es la siguiente:

1.-La Organización de Observadores Electorales "Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C." omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2915/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento



para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C. y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008- 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *"el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer"*. Por otra parte define a la **omisión** como la *"abstención de hacer o decir"*, o bien, *"la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado"*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C. se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C. no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación



financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C. incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la su situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **fondo** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de **fondo**, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de la Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C., no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organización de Observadores Electorales Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya A.C.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DESARROLLADORES INMOBILIARIOS DE CELAYA A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.104. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO CIUDADANO SALINACRUZCENCE.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, citada específicamente, es la siguiente:

1.- “La Organización de Observadores Electorales “Consejo Ciudadano Salinacruzence” omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2916/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Salinacruzcence A. C. y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C. se tradujo en la imposibilidad material para que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A. C., omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le



hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A. C., incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.



Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **fondo** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de **fondo**, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores



protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A. C., no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A.C., no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales Consejo Ciudadano Salinacruzcence A. C.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA “MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO CIUDADANO SALINACRUZCENCE A. C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.105. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE TABASCO A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales “Centro de Investigaciones Sociales de Tabasco A.C” omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2917/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.



Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



Electoral, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE TABASCO A. C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.106. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTA ROO.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Instituto Electoral de Quinta Roo**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Instituto Electoral de Quintana Roo, presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPPO/2918/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008- 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales Instituto Electoral de Quintana Roo, presentó **extemporáneo** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento



que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo**, es decir, **después de la jornada electoral 2008-2009**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *"expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca"*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

2. La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.



- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTA ROO**, con todos los efectos legales conducentes.

14.107. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN DE MUJERES CARMELITAS, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

"1. La Organización de Observadores Electorales Organización de Mujeres Carmelitas, A.C., presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 7 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales Organización de Mujeres Carmelitas, A.C., entregó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, incumpliendo lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable a partir del 15 de enero de 2008, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 10 de julio de 2008, el cual entró en vigor a partir del 11 de julio del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2008, que precisa que todos sus ingresos y egresos que se reporten en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la Organización y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales exige.

El 8 de septiembre de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe. Mediante los oficios UF/DAPPAPO/2919/09 del 3 de julio y UF-DA/4099/09 del 20 de agosto de 2009, recibidos por la Organización de Observadores Electorales la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

omisión como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales, **Organización de Mujeres Carmelitas, A. C.**, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.



b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales presentó de forma Extemporánea el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado



de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir **treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Así mismo en relación con el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al



obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la Organización de Observadores Electorales; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 incisos del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial Federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN DE MUJERES CARMELITAS, A. C.**, con todos los efectos legales conducentes.

14.108. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COLEGIO LIBRE DE HIDALGO, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales **Colegio Libre de Hidalgo, A.C.** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2920/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**Inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.
(Conclusión 1)

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende *"daño, perjuicio o detrimento"*. Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *"expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca"*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Electoral Federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)", A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COLEGIO LIBRE DE HIDALGO, A. C.**, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.109. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN ESTATAL DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS Y MUJERES PRODUCTORAS DE GUERREO, A.C.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos, posteriormente se realizará una sola calificación de las irregularidades donde, finalmente, se individualizará una única sanción (en el caso de las faltas formales), de ser procedente. Lo anterior, en observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-062/2005 y SUP-RAP-085/2006.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, específicamente, son las siguientes:

a) 3 faltas de carácter formal, conclusiones: **1, 4 y 6**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **1, 4 y 6** que se analizarán con su debido tema.

Inicio de Trabajos De Revisión

"1. La Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C., presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

Financiamiento Privado

“4. Se observó que existe una diferencia por \$5,000.00 entre el Informe y el soporte documental presentado por la Organización.”

“6. La Organización presentó un recibo “RAIS” Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo, que carece del nombre, domicilio, clave de elector, R.F.C. y firma del aportante.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de Trabajos De Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2921/09 del 3 de julio de 2009, dio a conocer a la Organización el plazo para la presentación de su Informe solicitado, así como la obligación de remitir a esta autoridad toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, a fin de verificar las cifras consignadas en el mismo, como lo establecen los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1, 3.2, y 3.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales. Mediante escrito sin número del 7 de agosto de 2009, la Organización presentó la siguiente documentación:

- Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral.
- Formato RAIS (Recibo de aportaciones de integrantes o asociados en efectivo).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- Relación de gastos realizaos para el desarrollo de las actividades de observación electoral (Gastos erogados de combustible y casetas y gastos erogados de alimentación)

Por lo anterior, la Organización presentó en forma extemporánea el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales el 7 de agosto de 2009, teniendo como plazo hasta el 4 del mismo mes y año.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización incumplió con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, al presentar en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales Obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009..

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales mediante oficio UF-DAPPAPO/2921/09 de fecha 3 de julio de 2009, toda vez que le dio a conocer el plazo para la presentación de su Informe solicitado.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales, mediante escrito sin número recibido el 7 de agosto de 2009 entregó en forma extemporánea el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido del desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.

Ingresos

Financiamiento Privado

Conclusión 4

Al verificar la cifra reportada en el formato "Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones Electorales", recuadro II.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ingresos contra la documentación soporte del financiamiento presentado por la Organización, se observó que no coinciden, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE SEGÚN:		DIFERENCIA
	FORMATO	DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA	
Monto total de ingresos en efectivo obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$0.00	\$5,000.00 (*)	\$5,000.00

(*) Recibo "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo.

Es importante señalar, que el importe reportado en el formato y la documentación soporte presentada debió coincidir, en virtud de que el monto reportado en el formato está respaldado por la documentación comprobatoria.

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- Las correcciones que procedieran al formato "Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones Electorales", de tal forma que lo reportado coincidiera contra la documentación soporte de los ingresos obtenidos.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.3, 1.4, 3.1, 3.2, 3.4 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4203/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 2 de septiembre del mismo año.

La Organización no dio contestación alguna al respecto.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que al existir una diferencia por \$5,000.00 entre el informe y el soporte documental, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.3 y 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De lo anterior se desprende que no se vulneró la garantía de audiencia de la organización toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4203/09 del 26 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las correcciones que procedieran al formato "Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones Electorales", de tal forma que lo reportado coincidiera contra la documentación soporte de los ingresos obtenidos. En ese sentido, al respecto, la organización no respondió alguna al respecto, por lo que la observación se consideró como no subsanada..

Conclusión 6

De la verificación al formato "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo presentado por la Organización, se observó que carece de los datos del aportante. A continuación se indica el recibo en comento:

RECIBO "RAIS"									
LUGAR	FECHA	NOMBRE DEL APORTANTE	DOMICILIO	CLAVE DE ELECTOR	R.F.C	REPRESENTANTE SOCIAL	DOMICILIO	IMPORTE	FIRMA DEL APORTANTE
Chilpancingo	04-07-09	X	X	X	X	Rosaura Rodríguez Currillo	✓	\$5,000.00	X

Nota: La X significa que carece del dato.

Cabe señalar que en caso de aportaciones de personas físicas, no es necesario requerir el apartado del representante social, toda vez que sólo es requisito en caso de personas morales que realicen una aportación a la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara lo siguiente:

- El recibo "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo detallados en el cuadro anterior con la totalidad de los datos del aportante.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 1.5 y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, asimismo en relación con el formato del recibo "RAIS" anexo al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4203/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización el 22 de septiembre del mismo año. La Organización no dio contestación alguna al respecto.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye, la Organización de Observadores Electorales, al presentar un recibo por \$5,000.00 sin la totalidad de requisitos, incumplió con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, asimismo en relación con el formato del recibo "RAIS" anexo al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

De lo anterior se desprende que no se vulneró la garantía de audiencia de la organización toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4203/09 del 26 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara los recibos "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo con la totalidad de los datos del aportante.

En ese sentido la organización no dio respuesta alguna por lo que la observación se consideró no subsanada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de las Organizaciones de Observadores Electorales, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En el caso a estudio, la faltas relativas a la conclusiones **1, 4 y 6** fueron de omisión o de no hacer porque la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y mujeres Productoras de Guerrero, A.C., porque la no presentó la documentación que estaba obligado a presentar en la forma ordenada por el Reglamento de mérito.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales Asesoría y Servicios Rurales, A.C. y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o acción.

Irregularidad observada	Acción u omisión
1. La Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C., presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.	Omisión



<i>4. Se observó que existe una diferencia por \$5,000.00 entre el Informe y el soporte documental presentado por la Organización.</i>	Omisión
<i>6. La Organización presentó un recibo "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo que carece del nombre, domicilio, clave de elector, R.F.C. y firma del aportante.</i>	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales presentó de manera extemporánea el Informe sobre Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento que obtuvo para el Desarrollo de sus Actividades Relacionadas directamente con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009 (conclusión 1); existe una diferencia entre el informe y el soporte documental por un monto de \$5,000.00 (conclusión 4); se presentó un recibo que carece del nombre, domicilio, clave de elector, R.F.C. y firma del aportante (conclusión 6).

Tiempo: La irregularidad atribuida a la agrupación política, surgió de la revisión del informe correspondiente al periodo de campaña 2009

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la agrupación para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo),



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada Organización de Observadores Electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, respecto de las conclusiones **1, 4 y 6** la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y mujeres Productoras de Guerrero, A.C., intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades encontrada en la revisión de su informe, aún cuando no haya cumplido con los requisitos de presentación de las facturas. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de agrupaciones políticas nacionales, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento y gastos de la Organización de Observadores Electorales.

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 1 y 4** del dictamen, la Organización de Observadores Electorales transgredió lo dispuesto en el artículo, **5**, numeral **5** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mismo que a la letra señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.
(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales, de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

Teniendo como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Asimismo, las conclusiones en comento de la misma manera transgreden el artículo 3.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que señala, lo siguiente:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este artículo concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Por lo que respecta a la conclusión 4, se violenta el artículo 1.3 del mismo ordenamiento, que indica lo que sigue:

“Artículo 1.3

Todos los ingresos que reciban en efectivo por cualquier modalidad de financiamiento deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente.”

El artículo en cuestión, establece que las organizaciones de observadores electorales tienen la obligación de registrar contablemente todos los ingresos en efectivo que reciban, así como contar con la documentación original que los sustenten.

Así mismo, el artículo tiene como propósito fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de rendición de cuentas, certeza, transparencia y legalidad, por lo que establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales por cualquier modalidad de financiamiento y evitar que las operaciones financieras de la organización puedan sustentarse mediante copias simples de los comprobantes.

De igual manera la conclusión 1, transgrede el artículo 3.2 del mismo reglamento anteriormente citado, en el cual establece:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las agrupaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora, el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las agrupaciones están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

Así las cosas se concluye que el representante legal de la organización de observadores es el responsable de manejar todos sus ingresos y egresos y llevar en orden la contabilidad, es decir, administra, controla y verifica los recursos que por alguna de las modalidades de financiamiento privado permitidas, recibe la organización. Ahora bien, toda vez que el órgano de finanzas es el responsable de elaborar la información contable financiera, es lógico que esté obligado a suscribir



con su firma los informes que está obligada a presentar ante la autoridad fiscalizadora.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

En general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C., la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia y certeza, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la Organización de Observadores Electorales en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y mujeres Productoras de Guerrero, A.C, toda vez que es la primera vez que la Organización se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales mencionada, cometió varias irregularidades que se traducen en faltas de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto en artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 1.3, 3.1 y 3.2 del Reglamento que para Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

B) Individualización de la sanción

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas cometidas por la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y mujeres Productoras de Guerrero, A.C., se calificaron como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de dicha Organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.



En ese contexto la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la Organización de Observadores Electorales presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y mujeres Productoras de Guerrero, A.C. y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la Organización de Observadores Electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la Organización de Observadores Electorales presentó de forma extemporánea el informe correspondiente, así como la no coincidencia en el informe con la documentación soporte por un monto de \$5,000.00, de igual manera no cumplió con los requisitos al presentar un recibo, atendiendo a las disposiciones del Reglamento en comento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades que nos atañen, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C. no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la Organización de Observadores Electorales, se desprende lo siguiente:

3. Las faltas se han calificado como **LEVES**.
4. Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
5. No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la agrupación.
6. La Organización de Observadores Electorales no presentó una conducta reiterada.
7. La Organización de Observadores Electorales no es reincidente.
8. La Organización de Observadores Electorales no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar la irregularidad encontrada.
9. Aún cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la Organización de Observadores Electorales



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

10. Que del monto involucrado en las conclusiones sancionatorias a las que arribó esta autoridad, ascienden a \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Conclusión	Irregularidad Cometida	Monto Implicado
1	<i>1. La Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C., presentó en forma extemporánea su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso de Campaña 2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.</i>	No cuantificable
4	<i>4. Se observó que existe una diferencia por \$5,000.00 entre el Informe y el soporte documental presentado por la Organización.</i>	\$5,000.00
6	<i>6. La Organización presentó un recibo "RAIS" Recibo de Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo que carece del nombre, domicilio, clave de elector, R.F.C. y firma del aportante.</i>	No cuantificable

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En la conclusión 4, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$5,0000.00 Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trascienden en un daño importante a la transparencia y en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida tal irregularidad, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo de referencia y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las Organizaciones Electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así pues, la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares a la cometida por la Organización de Observadores Electorales Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C, y la inhibición de la reincidencia, lo anterior para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** con todos los efectos legales conducentes.

14.110. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE VERACRUZ, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Cámara Nacional de Comercio, Servicios Y Turismo De Veracruz, Asociación Civil**, específicamente, es la siguiente

“1. La Organización de Observadores Electorales Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Veracruz, A.C. omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPPO/2922/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales,



obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción legida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *"el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer"*. Por otra parte define a la **omisión** como la *"abstención de hacer o decir"*, o bien, *"la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado"*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los



Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su



obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

Artículo 5.

(...)

*“5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

Artículo 3.1

“Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Artículo 3.2

“El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la



que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.



De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Artículo 354

"1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE VERACRUZ, ASOCIACIÓN CIVIL, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.111. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DEPORTIVA Y CULTURAL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales **Asociación Deportiva Y Cultural**, omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 .*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2923/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe dolo en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la Observación Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ASOCIACIÓN DEPORTIVA Y CULTURAL con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.112. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUERZA SOCIAL POR QUINTANA ROO, A.P.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P.**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2924/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten la **Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del Derecho Electoral, como son, la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la Organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La multicitada Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe dolo en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación, correspondiente a presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las Organizaciones de Observadores Electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales, de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la Organización de Observadores Electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se buscan proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la citada Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales aludida, transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales, consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la Organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción, debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la Organización de Observadores Electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la citada Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la multicitada Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la Organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas organizaciones de observadores electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las organizaciones de observadores electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las organizaciones de observadores electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral en comento, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez, que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

1. Con amonestación pública;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los observadores electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1, inciso b) del código electoral federal, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la Ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una organización de observadores electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales Fuerza Social por Quintana Roo, A.P., no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un estado Democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUERZA SOCIAL POR QUINTANA ROO, A.P. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad; así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.113. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONCIENCIA CIUDADANA Y DESARROLLO INTEGRAL, A.C.

Previo al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente y derivado de que sólo se encuentra una irregularidad en la revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009, se procederá a realizar su demostración y acreditación para posteriormente realizar una sola calificación de la irregularidad donde, finalmente, se individualizará la sanción.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que existe una irregularidades de carácter formal en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C.

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión **3**.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **3**, que se analizará con su debido tema.

Ingresos

Bancos

Conclusión 3

“3. La Organización de Observadores Electorales, no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Ingresos

Conclusión 3

De la revisión a la documentación presentada a la Autoridad Electoral, se observó que la Organización no presentó los estados de cuenta bancarios, en los cuales se pudieran apreciar los depósitos por \$145,000.00 utilizados para solventar los gastos por las actividades de observadores electorales.

En consecuencia, se solicitó a la Organización de observadores electorales que presentara lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización que ampararan los depósitos por \$145,000.00 utilizados para solventar los gastos de actividades de observadores electorales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 1.4, 3.3, inciso b) y 4.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales en vigor.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/4201/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales el 2 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito sin número recibido el 18 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...) adjunto los estados de cuenta de la asociación, aclarando que no hubo depósito en cuenta por ninguna de las cantidades que señalamos como aportación (...)”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

La respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria en virtud de que la normatividad electoral establece que todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la Organización de Observadores; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

A partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, este Consejo General concluye que la falta se acredita, toda vez que la organización incumplió con el artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, en vigor; al no depositar las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00.

De todo lo anterior se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la organización, toda vez que se notificó en tiempo y forma el oficio de errores y omisiones descrito con antelación, la Unidad de Fiscalización, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficio UF-DA/4201/09 del 26 de agosto de 2009 notificó a la organización en cuestión, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.

En ese sentido, la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C. dio respuesta mediante escrito sin número recibido el 18 de septiembre de 2009 sin embargo, no dio aclaración alguna de lo solicitado.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión 3 fue de omisión (de no hacer) porque la organización de observadores electorales no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas, en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se indica en la primera columna la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales denominada Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., y en la segunda columna se indica si se trata de una omisión o en su defecto de una acción.

Irregularidad	Tipo de Irregularidad
<i>"3. La Organización de Observadores Electorales, no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00."</i>	Omisión

b) Las Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La organización de observadores electorales omitió depositar las aportaciones en efectivo obtenidas, en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00 (conclusión 3).

Tiempo: La irregularidad atribuidas a la organización de observadores electorales surgió de la revisión del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presentado el 4 de agosto de 2009.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la organización de observadores electorales para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-45/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Asimismo, es incuestionable que, aun cuando la organización de observadores electorales presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, respecto de la conclusión **3**, la organización intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión de su informe, aun y cuando no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de dicha organización por \$145,000.00. Consecuentemente, la irregularidad se traduce en falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes, respecto de las conclusiones anteriormente mencionadas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesaria, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos, esto es, se impide y obstaculiza la función fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese orden de ideas, respecto a la **conclusión 3** del dictamen, la organización de observadores electorales transgredió lo dispuesto en el artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, mismo que a la letra señalan:

“1.4 Todos los ingresos deberán depositarse en una cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores. Los estados de cuenta respectivos deberán ser presentados a la Unidad de Fiscalización junto con su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen.”

El artículo en estudio, establece que los ingresos se deberán depositar en una sola cuenta bancaria a nombre de la organización de observadores electorales por lo que al obligar a las organizaciones a tener una sola cuenta bancaria permite dar mayor certeza y transparencia a los recursos que aquellas manejan, pues así se puede identificar de forma clara las fechas en que se realizaron los movimientos y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo.

De igual forma las organizaciones de observadores electorales deben remitir los estados de cuenta a la autoridad electoral junto con el informe; pues es evidente que dicha acción trae como consecuencia un mejor manejo a través del sistema bancario, con el propósito de un mejor control de los movimientos relativos al origen de los ingresos obtenidos y con ello, dar transparencia a las aportaciones que se entreguen a la organización de observadores, dado que por virtud del sistema bancario, al hacerse los depósitos a nombre de la organización se hace una identificación de las fechas en que se realizaron tales aportaciones y los datos de los aportantes, con lo que se garantiza un registro verificable respecto de la recepción de aportaciones en efectivo, así como un mayor grado de objetividad en la administración del dinero obtenido por la organización para la consecución de sus fines.

Lo anterior para que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria necesaria del ingreso en bancos, siendo posible la verificación de lo asentado por las organizaciones dentro de los recibos que ellas mismas expiden, con lo que se pretende dar mayor transparencia y certeza de los ingresos que se realicen en efectivo, a favor de la organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

En general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual puso en peligro (peligro abstracto) los principios de transparencia, certeza y rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por la organización en el informe presentado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pnal*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

No existe una vulneración reiterada por parte de la organización de observadores electorales respecto de esta obligación, toda vez que es la primera vez que la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

La Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **FORMAL**, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Dicha conducta trasgrede lo dispuesto en el artículo 1.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este sentido, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 346 párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

i) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta cometida por la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., se calificó como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó que no existe reiteración de la conducta descrita y la ausencia de dolo por parte de la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese contexto la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización de la organización de observadores electorales, afectando a un mismo valor común, que es la rendición de cuentas.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que si bien la organización de observadores electorales cumplió con su obligación de informar en el plazo establecido por la ley, sin embargo, no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de dicha organización por \$145,000.00.

Asimismo, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos atañe, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado derivado a que ésta es la primera vez que se fiscaliza a dichas organizaciones.

iv) Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a la conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., se desprende lo siguiente:

2. La falta se calificó como **LEVE**.
3. Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
4. No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de la organización.
5. La Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., no presentó una conducta reiterada, toda vez que es la primera vez que se sujeta a la revisión de su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales en comento.
6. La Organización de Observadores Electorales Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C., no es reincidente.
7. La organización de observadores electorales no demostró mala fe en su conducta.
8. Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de la organización de observadores electorales para dar cabal



cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

9. Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a la que arribó esta autoridad, ascienden a \$145,000.00 (ciento cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, el cual se detalla a continuación:

Concepto	Monto
3	"La Organización de Observadores Electorales, no depositó las aportaciones en efectivo obtenidas en una cuenta bancaria de la Organización por \$145,000.00."
	\$145,000.00

Cabe señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en la irregularidad formal.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el **SUP-RAP-89/2007**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En la conclusión **3**, se tomó en cuenta el monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de \$145,000.00 (ciento cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Lo anterior, tiene sustento en que dicha irregularidad trascienden en un daño importante a la transparencia y en la rendición de cuentas.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida tal irregularidad, los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1, inciso b), y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sanción que le corresponde a la Organización de Observadores Electorales **CONCIENCIA CIUDADANA Y DESARROLLO INTEGRAL, A.C** es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14.114. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE CAMPECHE, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **CONSEJO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE CAMPECHE, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.115. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1.-"La Organización de Observadores Electorales "Universidad Autónoma de Tlaxcala" omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2927/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la Organización de Observadores Electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la Organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como 1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la Organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas organizaciones de observadores electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad; así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.116. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIÓN DE PROFESIONALES DE DERECHO, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **UNIÓN DE PROFESIONALES DE DERECHO, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.117. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO ZACOALQUENSE DE LA JUVENTUD.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Instituto Zacoalquense de la Juventud**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales “Instituto Zacoalquense de la Juventud” presentó forma extemporánea, catorce días después de la fecha de vencimiento, su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso federal electoral 2008-2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 18 de agosto de 2009 la Organización de Observadores Electorales Instituto Zacoalquense de la Juventud, entregó en forma extemporánea es decir catorce días después de la fecha de vencimiento, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008-2009, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable a partir del 15 de enero de 2008, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 10 de julio de 2008, el cual entró en vigor a partir del 11 de julio del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2008, que precisa que todos sus ingresos y egresos que se reporten en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la Organización y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales exige.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales..

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales Instituto Zacoalquense de la Juventud, presentó **extemporáneo** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir, **después de la jornada electoral 2008-2009**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización de observadores electorales presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *"Valor o importancia de algo"*, mientras que por lesión entiende *"daño, perjuicio o detrimento"*. Por otro lado, establece que detrimento es la *"destrucción leve o parcial de algo"*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *"expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca"*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.



iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

10. La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

 - La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
 - La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, inciso e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **sanción** que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO ZACOALQUENSE DE LA JUVENTUD**, con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.118. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

Conclusión 1

“1. La Organización de Observadores Electorales “Universidad Autónoma de Chihuahua” presentó en forma extemporánea es decir treinta y siete días después de la fecha de vencimiento, su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la Observación Electoral del proceso federal electoral 2008-2009, el cual fue revisado en una primera instancia para detectar errores y omisiones generales.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 12 de agosto de 2009 la Organización de Observadores Electorales **Universidad Autónoma de Chihuahua**, entregó en forma extemporánea es decir treinta y siete días después de la fecha de vencimiento, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008-2009, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable a partir del 15 de enero de 2008, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 10 de julio de 2008, el cual entró en vigor a partir del 11 de julio del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2008, que precisa que todos sus ingresos y egresos que se reporten en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la Organización y soportados con la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales exige.

El 10 de septiembre de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF-DA/4202/09 del 26 de agosto de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito sin número del 31 de julio de mismo año, remitido junto con escrito número JD03/699/2009 del 6 de agosto de 2009, la Organización presentó la siguiente documentación:

“(…)

- *Formato RAIS (Recibo de aportaciones)*
- *Informe del monto de la aplicación de las organizaciones de observadores electorales.*
- *Relación de gastos para los observadores electorales.*
- *Copias fotostáticas de pólizas de cheques, pólizas de diario y de facturas de gastos.*

(…)”.

Adicionalmente, mediante escrito del 4 de septiembre de 2009, la Organización presentó la siguiente documentación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"(...)

- *Formato RAIS (Recibo de aportaciones)*
- *Informe del monto de la aplicación de las organizaciones de observadores electorales.*
- *Relación de gastos de los observadores electorales.*

(...)"

Por lo anterior, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, procedió a la revisión de la información presentada por la Organización de Observadores Electorales, determinando lo que se señala en puntos subsecuentes.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar **en tiempo**, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**Inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En la especie, la Organización de Observadores Electorales **presentó en forma Extemporánea** el informe al que tenía obligación, mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma, es decir treinta días después de la jornada electoral**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

De la misma manera, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado en tiempo y forma el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización; la falta de reiteración de la conducta descrita y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir a la actora de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

11. La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la naturaleza y gravedad de la falta en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1 inciso b) y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la sanción** que le corresponde es la de **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA**, con todos los efectos legales conducentes.

14.119. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS MENSAJEROS DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Frente Mexicano Pro Derechos Humanos Mensajeros de la Paz de Naciones Unidas**, específicamente, es la siguiente:

- 1.- *“La Organización de Observadores Electorales **“Frente Mexicano pro Derechos Humanos Mensajeros de la Paz de Naciones Unidas”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2931/09, del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión, daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal, en relación, a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las organizaciones de observadores electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del Derecho Electoral, como son, la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la Organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar, para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una organización de observadores electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia, de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales, transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la Organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente, en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización Observadora Electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad; así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.120. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COLONIAS UNIDAS POPULARES DEMOCRÁTICAS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales **“Colonias Unidas Populares Democráticas, A.C.”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”p*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF/DAPPAPO/2932/09, del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, acuerdo Decimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo que incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión, daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354,



numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la



norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que, otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre, sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la Organización sobre el monto de los recursos, el origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades, con la documentación soporte correspondiente. En este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal del Procedimiento Electoral 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del código de la materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad; así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.121. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1.-La Organización de Observadores Electorales "Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal, A.C." omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2933/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales del proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del Derecho Electoral, como son, la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión, se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la Organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.122. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ALIANZA NACIONAL REVOLUCIONARIA, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **ALIANZA NACIONAL REVOLUCIONARIA, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.123. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN ALTRUISTA PIXQUI COCONE, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **FUNDACIÓN ALTRUISTA PIXQUI COCONE, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.124. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EMPRESARIAL DE JALISCO, SINDICATO PATRONAL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal**, no presentó su Informe sobre el origen monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizó durante el Proceso Federal Electoral.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/4109/09 del 20 de agosto de 2009, la Unidad de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Con escrito del 13 de septiembre de 2009, recibido por esta Autoridad Electoral el 15 de septiembre del mismo año, la Organización señaló lo que a la letra se transcribe:

“... me permito comunicarle que para el desempeño de la observación electoral del pasado cinco de julio, no contamos con presupuesto público de ninguna dependencia federal, estatal o municipal, ni tampoco de alguna institución o empresa privada. Los Observadores que nuestra institución registró fueron voluntarios, los cuáles permanecieron en las casillas electorales sólo en la apertura y el cierre de las mismas; una vez terminada la observación de estos dos momentos, sus respectivos hogares nos reportaron lo acontecido en la jornada electoral. Por su parte en Coparmex los reportes fueron recibidos por empleados de nuestra institución, con lo que se llegó a un acuerdo para compensar el trabajo de ese día con un día de vacaciones, dicho lo mencionado, no hubo necesidad de erogar ningún gasto para nuestra participación como observadores”.

Sin embargo, la Organización no presentó Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código."

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), párrafo 1



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EMPRESARIAL JALISCO, SINDICATO PATRONAL, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.125 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FORO DE ABOGADOS DE LA REGIÓN CARBONÍFERA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **“Foro de Abogados de la Región Carbonífera, A.C.”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso Federal Electoral 2008 - 2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPPO/2937/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

"Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008 - 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, con lleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello, en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, unmeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FORO DE ABOGADOS DE LA REGIÓN CARBONÍFERA, A.C. con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.126. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FEDERACIÓN DE COLEGIOS, BARRAS, FOROS Y ASOCIACIONES DE ABOGADOS DEL ESTADO DE COAHUILA, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*"1. La Organización de Observadores Electorales "**Federación de Colegios, Barras, Foros y Asociaciones de Abogados del Estado de Coahuila, A.C.**" omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPPO/2938/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.
(Conclusión 1)

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A La Organización DE OBSERVADORES ELECTORALES FEDERACIÓN DE COLEGIOS, BARRAS, FOROS Y ASOCIACIONES DE ABOGADOS DEL ESTADO DE COAHUILA, A.C. con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.127. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AUDITORÍA CIUDADANA DE SALTILLO, A. C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Auditoría Ciudadana de Saltillo, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **“Auditoría Ciudadana de Saltillo”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008 – 2009”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Inicio de los Trabajos de Revisión

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2939/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.
(Conclusión 1)

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del proceso electoral federal de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Ormeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AUDITORÍA CIUDADANA DE SALTILLO, A.C. con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.128. COLEGIO OAXAQUEÑO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **“Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPAPO/2940/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Décimo Octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo que, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.
(Conclusión 1)

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el ejercicio que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b), prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, a la Organización de Observadores Electorales Colegio Oaxaqueño De Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.129. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CASA TOLUCA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **“Casa Toluca, A.C.”** omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009”.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPPO/2941/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Sin embargo, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5 en relación al artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, "Casa Toluca, A.C."** así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores **Casa Toluca, A.C** se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales Casa Toluca, A.C transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Casa Toluca, A.C en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales Casa Toluca, A.C en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, ***Casa Toluca, A.C.***, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CASA TOLUCA, A.C., con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos.

14.130. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COOPERATIVA DEL TRANSPORTE PÚBLICO “DOS DE MARZO”

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

1. *“La Organización de Observadores Electorales “Cooperativa del Transporte Público Dos de Marzo” omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el proceso federal electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Inicio de los Trabajos de Revisión

El 5 de agosto de 2009 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras consignadas en el Informe de Ingresos y Egresos. Mediante oficio UF/DAPPPO/2942/09 del 3 de julio de 2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Décimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la fecha la Organización de Observadores Electorales, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5 en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **IMPONE LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COOPERATIVA DEL TRANSPORTE PÚBLICO "DOS DE MARZO" con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.131. CONFEDERACIÓN DE TRANSPORTE Y EMPRESARIOS DE CHIAPAS, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.- "La Organización de Observadores Electorales **Confederación de Transporte y Empresarios de Chiapas, A.C.**, omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2943/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.



Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conciencia la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la Observación Electoral Federal 2008 - 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, con lleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción II del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"A LA CONFEDERACIÓN DE TRANSPORTE Y EMPRESARIOS DE CHIAPAS, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



14.132. RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA ESTUDIANTIL.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Renovación Democrática Estudiantil**, omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2944/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, se informa que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el período de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA ESTUDIANTIL con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.133. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VÍA VINCULACIÓN DE INICIATIVAS CIUDADANAS, A.C.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **VÍA VINCULACIÓN DE INICIATIVAS CIUDADANAS, A.C.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.134. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA, ASOCIACIÓN CIVIL**, específicamente, es la siguiente

*"1. La Organización de Observadores Electorales **Educación para la Democracia, A.C.**, omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2946/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, se informa que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe anual correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que detrimento es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)", A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA, A. C.**, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.135. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES, CONSEJO EMPRESARIAL DE LA RIVIERA MAYA.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales CONSEJO EMPRESARIAL DE LA RIVIERA MAYA, ASOCIACIÓN CIVIL**, específicamente, es la siguiente

“1. La Organización de Observadores Electorales Consejo Empresarial de la Riviera Maya, A.C., omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2947/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Décimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, la Unidad de Fiscalización no recibió respuesta alguna de la Organización de Observadores Electorales por lo que mediante oficio No. UF-DA/4120/09 del 20 de agosto de 2009 se le comunicó nuevamente que debía presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

Con escrito sin número del 28 de agosto de 2009, la Organización de Observadores Electorales manifestó lo siguiente:

"(...) Referente a su oficio UF-DA/4120/09, mismo que recibimos con esta misma fecha, me permito informarle que procedimos a emitirle la pertinente respuesta a su anterior oficio UF/DAPPAPO/2947/09, documento que entregamos el 31 de julio, de este mismo año, en las oficinas del Instituto Federal electoral de Playa del Carmen, como podrá constatar en el documento adjunto.

Cabe hacerle mención que, al haber entregado el documento en oficinas del propio IFE, consideramos que sería mucho más rápido el que recibieran nuestra respuesta ya que son oficinas filiales.

Por lo anteriormente descrito, con éste y el documento adjunto, damos respuesta a sus dos oficios referidos en el primer párrafo".

Al respecto, al verificar la documentación presentada por la organización de observadores electorales se constató que esta consiste en el escrito de fecha 28 de agosto de 2009 y como documento adjunto copia del mismo escrito de contestación; no presentando evidencia alguna de la entrega del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008-2009, como lo manifiesta en su escrito.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral que realicen; la Organización de Observadores Electorales, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m), del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del Dictamen Consolidado del proceso federal electoral 2008-2009 correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Consejo Empresarial de la Riviera Maya**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral que debía ser sujeto a revisión 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien, el artículo 3.2 del Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, **Consejo Empresarial de la Riviera Maya**, el artículo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO EMPRESARIAL DE LA RIVIERA MAYA, ASOCIACIÓN CIVIL con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.136. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EBEN-EZER, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales EBEN-EZER, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

1. *"La Organización de Observadores Electorales Eben-Ezer, A.C., omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2948/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, se informa que a la fecha de la elaboración del presente Dictamen, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **EBEN. EZER, A. C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral que debía ser sujeto a revisión 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto."*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

"Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código."

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

"Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores."

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

1) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

*1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
(...)*

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos Procesos Electorales Federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, **EBEN-EZER, A.C.**, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL,**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5.480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA ESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN EBEN-EZER, A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.137. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONVERGENCIA JUVENIL (CONJUAC, A.C.)

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales CONVERGENCIA JUVENIL (CONJUAC, A.C.)**, específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales **Convergencia Juvenil (CONJUAC, A.C.)**, omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Mediante oficio UF/DAPPAPO/2949/09 del 3 de julio de 2009, recibido por la Organización de Observadores Electorales; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos le solicitó que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

A lo anterior, se informa que a la fecha, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales del proceso electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”*, o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Convergencia Juvenil**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral que debía ser sujeto a revisión 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el



origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008 - 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

1) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

La falta de fondo, se traducen en la violación a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos Procesos Electorales Federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, **Convergencia Juvenil (CONJUAC A.C.)**, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONVERGENCIA JUVENIL (CONJUAC, A.C.) con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.138. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO, ASOCIACIÓN CIVIL.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado, correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Instituto de Cooperación y Desarrollo Comunitario, A.C., presentó en forma extemporánea su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las actividades relacionadas con la observación electoral del proceso electoral federal 2008-2009, asimismo, el Informe no se apega al Formato anexo al Reglamento de la materia y no presentan la respectiva documentación soporte de los Ingresos y Egresos reportados por \$3,250.00.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

El 24 de septiembre de 2009, la Organización de Observadores Electorales **Instituto de Cooperación y Desarrollo Comunitario, A.C.**, entregó en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó durante el proceso federal electoral 2008-2009, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, incumpliendo lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 10 de julio de 2008, el cual entró en vigor a partir del 11 de julio del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2008, que precisa que todos sus ingresos y egresos que se reporten en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la Organización y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales exige.

En consecuencia al haber entregado en forma extemporánea el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales correspondientes al Proceso Federal Electoral 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar en tiempo, es decir, treinta días después de la jornada electoral su informe, declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, además de que el formato presentado no se apega al establecido en el reglamento y no presentó la respectiva documentación soporte de los Ingresos y Egresos reportados por \$3,250.00, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados, estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la presentación extemporánea del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en presentar de forma extemporánea el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la incrementación de la actividad fiscalizadora y la obstrucción a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para que pudiera ejercer en tiempo las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión pudo reunir para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, presentó en forma extemporánea el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el momento en el que la Organización de Observadores Electorales, presentó de forma extemporánea el informe al que estaba obligado presentar treinta días después de la jornada electoral conforme al



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales, presentó **extemporáneo** el informe al que tenía obligación mediante el cual debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

Aunque la Organización no presentó el informe en el plazo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trajo consigo una obstrucción a la autoridad fiscalizadora en la realización de la labor que tiene encomendada, dicha conducta no constituye un elemento probatorio pleno con base en el cual pueda deducirse una intención específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pueda colegirse la existencia de violación.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Consecuentemente, la irregularidad se traduce en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.



d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar **en tiempo y forma**, es decir, **después de la jornada electoral 2008-2009**, el informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe en tiempo y forma sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes en tiempo y forma, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con el precepto 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que la Organización de Observadores Electorales no haya entregado el informe en tiempo y forma del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En conclusión, la falta de presentación **en tiempo** es decir treinta días después de la jornada electoral, del informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales entorpece la tarea fiscalizadora que esta autoridad tiene encomendada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En el presente caso, la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores, la cual incrementa la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, a nuevas acciones y diligencias para obtener la entrega del informe correspondiente.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en el presente apartado, debe tenerse en cuenta que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir. Lo anterior guarda sentido, toda vez que, como ya se ha apuntado, este tipo de faltas no vulneran los valores sustanciales protegidos en materia de fiscalización, sino únicamente actualizan su puesta en peligro.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende *la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la presentación extemporánea del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes y que se traduce en la presentación extemporánea del informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la presentación extemporánea del informe respectivo, ésta infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

Este Consejo General estima que la falta de **forma** cometida por la Organización de Observadores Electorales se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación de la organización; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y sólo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, la Organización de Observadores Electorales debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que la organización presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, sólo denota falta de cuidado y organización en las mismas.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la Organización de Observadores Electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que presentó de forma extemporánea el informe al que por norma tenía la obligación de presentar treinta días después de la jornada electoral, en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial el preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, lo que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país, se lleven a cabo de forma legítima y congruente con su naturaleza.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el presente caso, es importante tener presente que la presentación de forma extemporánea del informe respectivo se traduce en una puesta en riesgo de la certeza y la transparencia derivada de la extemporaneidad.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

12. La falta de forma se ha calificado como **LEVE** en atención a que con su comisión no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar treinta días después de la jornada electoral el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios federales 2008-2009.
- La Organización presentó de forma extemporánea su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que incrementó la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente, además de que el formato presentado no se apega al establecido en el reglamento y no presentó la respectiva documentación soporte de los Ingresos y Egresos reportados por \$3,250.00.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones II y III no son aplicables debido a la gravedad en que incurrió la Organización, consistente en presentar de forma extemporánea el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”,* informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

El artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé como una de las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e) fracción I del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse la infracción que cometió la organización de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **Amonestación Pública**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En vista de ello, y toda vez que la falta se ha calificado como **LEVE**, conforme a lo expresamente establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 346, numeral 1, inciso b), y 354, párrafo 1, incisos e), fracción I todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sanción que le corresponde es la de **Amonestación Pública**.

Es así que tomando en cuenta la falta de forma calificada como **LEVE**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción I del inciso e), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **UNA AMONESTACIÓN PÚBLICA** para la **ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INSTITUTO DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO, ASOCIACIÓN CIVIL**, con todos los efectos legales conducentes.

14.139. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES, FUNDACIÓN SOCIEDAD EDUCADORA DE SINALOA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales FUNDACIÓN SOCIEDAD EDUCADORA DE SINALOA, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

*“1. La Organización de Observadores Electorales **Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa, A.C.**, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009”.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2951/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Con escrito del 13 de julio de 2009, recibido por la autoridad electoral el 3 de septiembre del mismo año, la Organización señaló lo que a la letra se transcribe:

“Nos permitimos manifestar:

- *Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa, A.C. es una institución apolítica; es decir no pertenece ni promueve ningún partido ó asociación política.*
- *No hemos RECIBIDO NINGÚN APOYO ECONÓMICO NI EN ESPECIE por habernos inscrito como observadores electorales”.*

Sin embargo, la Organización no presentó Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81 numeral 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa A. C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009. **(Conclusión 1)**

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral que debía ser sujeto a revisión 2008-2009.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del proceso electoral federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

I) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se transgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346 numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, **Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa, A. C.**, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA ESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN SOCIEDAD EDUCADORA DE SINALOA, A. C., con todos los efectos legales conducentes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.140. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES GRUPO AGRÍCOLA DE ALTO LUCERO, S.A. DE R.L.

Por lo que se refiere a la organización de observadores electorales **GRUPO AGRÍCOLA DE ALTO LUCERO, S.A. DE R.L.**, se advierte que entregó en tiempo y forma, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó, durante el proceso electoral federal 2008-2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, en relación con el 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es así, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos llevó a cabo la revisión del mismo, en desarrollo de sus labores de vigilancia para corroborar la veracidad de lo reportado por la organización, verificando el cumplimiento de sus obligaciones de registrar contablemente todos sus ingresos y egresos, con su debido soporte documental.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por lo anterior, y toda vez que la organización aludida, cumplió con las obligaciones legales y reglamentarias, y no se observó irregularidad alguna en el dictamen consolidado, este Consejo General concluye que **NO ES ACREEDORA** a una sanción.

14.141. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO-CELAYA.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Cámara Nacional de Comercio-Celaya**, específicamente, es la siguiente:

1. "La Organización de Observadores Electorales Cámara Nacional de Comercio-Celaya, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009".

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

Conclusión 1

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2953/09 del 3 de julio de 2009 comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtenga para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *"el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer"*. Por otra parte define a la **omisión** como la *"abstención de hacer o decir"*, o bien, *"la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado"*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal que debía ser sujeto a revisión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos, origen y su aplicación en la observación del proceso electoral federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe, los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.



g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso electoral federal.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el proceso electoral federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral en el proceso electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o de los reglamentos que de este



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, y deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III, del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que, tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO-CELAYA, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.142. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COORDINADOR EMPRESARIAL-CELAYA.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, citada específicamente, es la siguiente:

*1. "La Organización de Observadores Electorales **Coordinador Empresarial-Celaya**, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009."*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2954/09 del 3 de julio de 2009, hizo del conocimiento de la Organización que el 4 de agosto del año en curso era el plazo máximo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades por cualquier modalidad de financiamiento, las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al ejercicio 2008-2009, y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondientes al ejercicio 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades correspondientes al ejercicio 2009, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación con el artículo, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presente la **Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales de 2008- 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1 inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1,



inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la organización de observadores electorales en comento, de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no*”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

haberla ejecutado". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presente un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya constituye una falta de **fondo** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de **fondo**, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "daño, perjuicio o detrimento". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

1. Con amonestación pública;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya, no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organización de Observadores Electorales Coordinador Empresarial-Celaya.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **"MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)"**. **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COORDINADOR EMPRESARIAL-CELAYA** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.143. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MAES MÉXICO A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, citada específicamente, es la siguiente:

- 1. La Organización de Observadores Electorales MAES México A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2955/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen, la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Maes México A.C. y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten la **Organización de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008- 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al Código Comicial Federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) El Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como "*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*". Por otra parte define a la **omisión** como la "*abstención de hacer o decir*", o bien, "*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*". En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente al proceso federal electoral 2008-2009, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.

Modo: La Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso federal electoral 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales Organización de Observadores Electorales Maes México A.C. incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no haya entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el proceso electoral federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales Maes México A.C., consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios Federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **fondo** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de **fondo**, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez analizada la conducta de la Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales."

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *"a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada"*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal Electoral prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización de Observadores Electorales Maes México A.C., no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización de Observadores Electorales no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organización de Observadores Electorales Maes México A.C.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción II del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **ORDENA LA "MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)", A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MAES MÉXICO A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.144. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN INTEGRADORA DE LOS DERECHOS HUMANOS GENERACIÓN 2008.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

*1.-La Organización de Observadores Electorales **Asociación Integradora de los Derechos Humanos Generación 2008**, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Federal Electoral 2008-2009.*

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2956/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen, la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008-2009.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.



d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

Ahora bien el artículo 3.2 del Reglamento de la materia, establece lo siguiente:

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conociera la situación financiera de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.



Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, para lo cual la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

iv) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009., con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las infracciones de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e) fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN INTEGRADORA DE LOS DERECHOS HUMANOS GENERACIÓN 2008, con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

14.145. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “JUAN GERARDI” A.C.

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi” A.C.**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi” A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2957/09 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Con escrito del 8 de septiembre de 2009, recibido por la autoridad electoral el 18 de septiembre del mismo año, la organización señaló lo que a la letra se transcribe:

“Me permito informar lo siguiente:

Para el proceso electoral del 05 de julio del presente año, sólo registramos dos observadores (a) que fueron:

- *Juana María Woo Lomas.*
- *Jesús Torres Fraire.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En estos 10 años de caminar hemos impulsado la observación electoral, y jamás hemos tenido un ingreso económico que nos permita desempeñar el trabajo de la observación. Siempre ha sido por el aporte de nosotras/os mismos. Lo único que nos mueve es buscar tener un México más participativo.

Por lo tanto en la Jornada Electoral pasada, tampoco se generaron gastos con la participación de los dos observadores acreditados, ni recibimos recursos económicos para desempeñar nuestras funciones, por lo tanto no, tenemos nada que declarar respecto del origen, monto y aplicación de financiamiento para el desempeño de las actividades propias de los observadores/as."

Sin embargo, la Organización no presentó Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como *“el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”*. Por otra parte define a la **omisión** como la *“abstención de hacer o decir”,* o bien, *“la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

"Artículo 5.
(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las Organizaciones de Observadores Electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores que no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pñnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las Organizaciones de Observadores Electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado Democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III, del inciso e), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “JUAN GERARDI” A.C., con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.146. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA DE LA PROPIEDAD URBANA DE TORREÓN, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, específicamente, es la siguiente:

“1. La Organización de Observadores Electorales Cámara de la Propiedad Urbana de Torreón, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009”.

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Inicio de los Trabajos de Revisión

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF/DAPPAPO/2958/2009 del 3 de julio de 2009, comunicó a la Organización que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, concluiría el 4 de agosto de 2009 y que la presentación de dicho informe debería efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5, en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales, Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios Federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, numeral 1, inciso e), en relación con el 346, numeral 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada, durante el proceso electoral federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de



los recursos con los que contó durante el proceso electoral federal 2008-2009, que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsión de lo presentado, situación que tienen adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tiene estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, párrafo 5, y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el proceso electoral federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las organizaciones de observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.

Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales, **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.,.**

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral Federal 2008-2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

1) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

II) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el *“Valor o importancia de algo”*, mientras que por lesión entiende *“daño, perjuicio o detrimento”*. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el proceso comicial federal 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales, **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, en la vida democrática en el país.

Lo anterior, conlleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a esta Organización.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, se desprende lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C.**, omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo de la observación electoral federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 354

Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”*, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1 inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **"MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES"**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización **Cámara de la Propiedad Urbana De Torreón, A.C**, no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), numeral 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**, A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CÁMARA DE LA PROPIEDAD URBANA DE TORREÓN, A.C. con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.147. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FACTOR CIUDADANO, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Federal Electoral 2008-2009, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales**, citada específicamente, es la siguiente:

1.- "La Organización de Observadores Electorales "Factor Ciudadano, A.C." omitió presentar su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el proceso federal electoral 2008-2009."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO Y VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

En el Sistema de Observadores Electorales de las organizaciones que registraron a sus integrantes como observadores electorales ante los consejos locales o distritales para el Proceso Electoral Federal de 2008-2009, proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral con el oficio número DEOE/914/2009 de fecha 20 de octubre de 2009, la organización Factor Ciudadano, A. C. se encontraba incluida, sin embargo dicha organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

base al Acuerdo CG483/2008, Acuerdo Decimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2008; así como la documentación comprobatoria de dicho Informe, a fin de verificar las cifras consignadas de conformidad con los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 incisos a) y b) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Se informa que a la Organización, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5, en relación al artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de la falta que se considera demostrada, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de la falta acreditada.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por una Organización de Observadores Electorales y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de estos parámetros.

En esta tesitura corresponde a la Unidad de Fiscalización revisar los informes de ingresos y gastos que presenten las **Organizaciones de Observadores Electorales**, así como vigilar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades con motivo de la observación electoral en los comicios federales de 2008-2009, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en el artículo 6, numeral 1, inciso m) del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Es preciso señalar que para imponer la sanción por la irregularidad observada en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la organización de observadores electorales.

Por lo anterior; cabe hacer mención que el incumplimiento de las disposiciones del Código o de los Reglamentos, se entenderá como una infracción, en este sentido una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia o certeza debe ser sancionada conforme a los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), en relación con el 346, párrafo 1, inciso b), que indican la forma en que habrán de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales.

En el caso que nos ocupa, existe una infracción directa al código comicial federal en relación a la obligación de la Organización de Observadores Electorales en comento de presentar su informe declarando el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

directamente con la observación electoral realizada, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, lo que en la especie no aconteció.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) El Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En cuanto a la no presentación del informe correspondiente, se trata de una omisión por parte de la Organización de Observadores Electorales aludida, es decir, existió una conducta relacionada con un dejar de hacer, la cual consistió en omitir presentar el informe que se encontraba obligada a presentar a más tardar treinta días después de la jornada electoral al Consejo General y directamente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones vertidas en la norma y de acuerdo con los formatos debidamente aprobados por la autoridad electoral y que fueron del conocimiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, transgrede los principios rectores del derecho electoral como son la certeza, la objetividad y la legalidad, toda vez que busca proteger a través de la rendición de cuentas el uso adecuado de los recursos de la organización y facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora.

La omisión por parte de la Organización de Observadores se tradujo en la imposibilidad material para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos pudiera ejercer las atribuciones constitucionales y legales de control y vigilancia de los recursos que la Organización en cuestión se pudo hacer llegar para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, de conformidad con el procedimiento de rendición de cuentas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento en aplicación.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades

Modo: La Organización de Observadores Electorales, omitió presentar el informe mediante el cual declara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2008 - 2009.

Tiempo: La falta se actualizó en el periodo de la fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, ya que en ningún momento presentó el informe al que estaba obligado conforme al artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lugar: La omisión de entregar el informe se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa 436, Colonia Exhacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300.

c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, no merece la misma sanción una Organización de Observadores Electorales que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En la especie, la Organización de Observadores Electorales no presentó el informe al que tenía obligación donde debía declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, a pesar de las diversas notificaciones que se le hicieron por parte de la autoridad fiscalizadora para que cumpliera con su obligación de hacerlo, situación que denota una deliberada intención dolosa de no informar a la autoridad lo relativo a su situación financiera, y al origen y destino de los recursos con los que contó durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009 que debía ser sujeto a revisión.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido. Se determina que en el presente caso existe **dolo** en el obrar, habida cuenta que la Organización de Observadores Electorales tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe relativo al origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral en tiempo y forma, no entregándolo de forma deliberada y así entorpeciendo la labor fiscalizadora de la autoridad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

De acuerdo a las puntualizaciones que anteceden y a partir de lo manifestado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General concluye que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, normatividad que establece lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 5.

(...)

*5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar **treinta días** después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.”*

El artículo en comento, determina la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales de presentar un informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades, a fin de que la autoridad tenga elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que otorga a la autoridad información que los ciudadanos puedan conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones.

En ese sentido, esta autoridad tiene como finalidad el vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores electorales provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral, así como vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores electorales de entregar en tiempo y forma al Consejo General del Instituto Federal Electoral el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionado con la observación electoral que realizan, coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que las organizaciones de observadores están obligadas a atender en el manejo de sus recursos, permiten así un mejor control sobre estas.

Por otra parte, el artículo 3.1 del reglamento de mérito señala:

“Artículo 3.1

Las organizaciones de observadores presentarán el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades, de conformidad con el artículo 5, párrafo 5 del Código.”

En esta norma se establece la obligación que tienen las organizaciones de observadores electorales respecto de presentar el informe sobre el origen y destino del financiamiento que hayan obtenido para sus actividades, siendo este precepto concordante con el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, manejando una adecuada relación entre la norma sustantiva y la reglamentaria.

“Artículo 3.2

El informe mencionado será presentado a más tardar treinta días después de la jornada electoral en la Unidad de Fiscalización, de forma impresa y en medio magnético, conforme a las especificaciones que ésta determine de acuerdo con los formatos incluidos en el Reglamento. Deberá, además, estar suscrito por el representante legal de la organización de observadores.”

El artículo en cuestión, tiene por objeto establecer una regla de orden a la organización de observadores, para la presentación de los informes, a fin de que la autoridad tenga mayores y mejores elementos de revisión y de compulsas de lo presentado, situación que tiene adicionalmente un efecto positivo de transparencia, ya que esta previsión otorga a la autoridad cualquier información que los ciudadanos deseen conocer sobre el manejo de los recursos que tienen estas organizaciones a través de información disponible en mejor formato y más accesible.

Asimismo, dicho artículo está íntimamente relacionado con los preceptos 5, numeral 5, y 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual obliga a las organizaciones de observadores a presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes del origen y monto de sus ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como acreditar fehacientemente en qué lo aplicaron y gastaron.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene como finalidad, vigilar que los ingresos que reciban las organizaciones de observadores provengan de fuentes autorizadas por la legislación electoral.

Asimismo, se busca vigilar que el destino de los recursos de las organizaciones de observadores sea el que establece la ley.

De esta forma, la obligación de las organizaciones de observadores de entregar en tiempo y forma ante la autoridad fiscalizadora el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permitiendo así un mejor control sobre las organizaciones de observadores como entidades de interés público.

De los artículos citados se desprende la trascendencia de que las organizaciones de observadores no hayan entregado el informe del origen y monto de sus ingresos y gastos correspondientes al desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral respecto de los comicios celebrados en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 a la Unidad de Fiscalización, a pesar de los avisos que le fueron notificados y en los que se le informó que el incumplimiento de dicha obligación legal y reglamentaria viola directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por dichas normas, pues la autoridad electoral no tiene ningún elemento para verificar que el origen y el destino de los recursos con los que contó la organización de observadores electorales, trastocando los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, pues impidió que la autoridad desplegara su actividad de fiscalización y conocer la situación financiera de la Organización.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2008, el acuerdo CG483/2008, por el que se establecen los Lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que Actuarán como Observadores Electorales Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, determinando tanto el procedimiento para acreditarse, como los derechos y obligaciones de cada uno



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de ellos, así como las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados.

En conclusión, la falta de presentación del citado informe respecto de los recursos que por cualquier modalidad de financiamiento se allegó la Organización de Observadores Electorales transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que le fueron entregados a la mencionada Organización de Observadores Electorales.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) peligro abstracto; b) peligro concreto y, c) resultado.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Es importante señalar que la irregularidad que por esta vía se sanciona configura una afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y en concreto por lo que hace a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas, toda vez que la conducta de la Organización de Observadores Electorales consistente en la no presentación del informe respectivo, que tenía obligación de presentar, transgrede los principios y las normas aplicables.



Lo anterior es así, toda vez que para poder llevar a cabo las tareas de fiscalización, es menester contar con el informe que debió presentar la organización sobre el monto de los recursos origen y su aplicación en la observación de los comicios federales de 2008-2009 específicamente para sus actividades. Con la documentación soporte correspondiente, en este marco, la conducta desplegada por la Organización de Observadores Electorales produce falta de certeza respecto de los recursos que se haya avenido la organización en comento, utilizados para la realización de sus objetivos como observadores electorales, así al no presentar el informe los documentos y sus accesorios, no es posible que la autoridad electoral cumpla con su obligación de verificar el origen y destino de los recursos utilizados por la Organización de Observadores Electorales.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la organización de observadores electorales, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

De lo analizado, no se advierte alguna reiteración de la infracción, toda vez que de la lectura del Dictamen correspondiente se desprende que no es una conducta que sea susceptible de repetirse, pues la omisión en la presentación del Informe es una conducta única dadas sus consecuencias jurídicas.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Del análisis al Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye, en el presente caso, la conducta es única, la cual quedó plenamente acreditada en párrafos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

precedentes que se traduce en la falta de presentar el informe correspondiente a la observación electoral federal 2008 - 2009.

Dicha irregularidad transgrede los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, consistente en la omisión de la presentación del informe respectivo, infringió lo establecido en la norma electoral, por lo cual deberá ser sancionada por dicha infracción, como lo establece el artículo 341, numeral 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

i) Calificación de la falta cometida

En ese sentido, la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de fondo porque se trata de una violación sustantiva, ya que la no presentación del informe es considerada como una falta que por su naturaleza impide a la autoridad desplegar su actividad fiscalizadora.

Las faltas de fondo, se traducen en violaciones a valores sustantivos protegidos por la normatividad en materia electoral, como la transparencia y la certeza. Así, cuando se acredita la comisión de una falta sustantiva se vulneran los valores protegidos por las normas transgredidas, por lo que este tipo de infracciones se considera grave.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no sólo puso en peligro los principios que protege la normatividad electoral, sino que al no permitir a la autoridad ejercer sus atribuciones de control y vigilancia respecto de los recursos obtenidos para el fin primordial de observación electoral de la Organización de Observadores Electorales, se actualiza una violación a dichos principios, por lo que la conducta de dicha organización política constituye una falta de carácter sustantivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en razón de: a) el carácter sustantivo de la falta; b) que se encontraron elementos para considerarla como una conducta deliberada que obedece a una deficiente organización y negligencia y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE MAYOR**.

ii) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A., Argentina, Buenos Aires, define daño como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó la organización de observadores electorales y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta que desplegó la Organización de Observadores Electorales a sancionar.

Quedó debidamente acreditado en el apartado relacionado al análisis temático y valoración de la conducta, que la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3.1 y 3.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, toda vez que no presentó el informe al que por norma tenía la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obligación de presentar en relación con el origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad se avino a efecto de realizar actividades propias de observación electoral en el Proceso Federal Electoral 2008-2009, para lo cual la organización conocía la norma electoral y los formatos que para ello puso de su conocimiento la autoridad electoral fiscalizadora.

Al respecto, conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de presentar el informe donde se vea reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen estas Organizaciones de Observadores Electorales, tienen el objetivo primordial de preservar los principios de la fiscalización, a saber, control en el origen y destino de los recursos, que implica, que se prevean mecanismos que den garantía a que las actividades realizadas por las Organizaciones de Observadores Electorales en la vida democrática en el país.

Lo anterior, con lleva a garantizar la equidad en las elecciones y responder, de mejor manera, a las demandas ciudadanas de transparencia y confiabilidad en los Procesos Electorales, buscando crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial.

Así las cosas, la norma electoral en aplicación impone esta obligación a las Organizaciones de Observadores Electorales que tiene como finalidad fortalecer los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, así como el procedimiento de rendición de cuentas.

En el presente caso, es importante tener presente que la falta de presentación del informe respectivo se traduce en una falta de certeza y transparencia por la imposibilidad material de la autoridad electoral para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en cuanto a las operaciones que como observadores electorales debían realizar.

iii) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Una vez analizada la conducta de la Organización observadora electoral, no se advierte que en su actuar se hubiera podido desplegar un actuar reincidente, toda



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

vez que no existe antecedente alguno por la comisión de dicha conducta, ello en virtud de que es la primera vez que se sanciona a estas Organizaciones.

IV) Imposición de la sanción

Del análisis realizado a la conducta cometida por la Organización, se desprende lo siguiente:

- La falta sustantiva (o de fondo) se ha calificado como **GRAVE MAYOR** en atención a que con su comisión se trasgredieron los principios rectores de la fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.
- La Organización, conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias violentadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta, consistente en presentar el informe donde se viera reflejado el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvo para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada en los comicios Federales 2008-2009.
- La Organización omitió presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas por motivo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos de esta que le reconoce la normatividad en la materia.

Una vez que se ha calificado la falta en la que incurrió la Organización y se han analizado las circunstancias en que fue cometida la misma, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en dicha comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

“Artículo 354

1 Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

e) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.”

En el caso concreto, las fracciones I y II no son aplicables, la primera debido a la gravedad de la falta en que incurrió la Organización, la amonestación pública sería insuficiente para generar esa conciencia de respeto de la norma, así como para inhibir en la infractora su incumplimiento.

En el caso de la fracción II, debido a que por la naturaleza de la infracción esta es aplicable solo a los Observadores Electorales, lo anterior tomando en cuenta que la falta consistió en omitir presentar el informe multicitado, que tenía obligación de exhibir ante la autoridad electoral en apego a la norma de la materia y al acuerdo CG483/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron los lineamientos para la acreditación y el desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, que entre otras cosas en su resultando décimo octavo, determinó que *“a más tardar el 4 de agosto del año 2009, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme a los lineamientos aprobados, deberían presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el cual se declarara el origen, monto y la aplicación del financiamiento que*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral realizada”, informe que quedó sujeto a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, en atención a lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso contrario se estará a las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo del Código de la Materia.

Ahora bien, el incumplimiento de las disposiciones del código o de los reglamentos que de este emanen, se entenderá como una infracción, una falta que viole los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza, deberá ser sancionada. Es así que el artículo 346, numeral 1, inciso b) del código electoral federal prevé que las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con el mismo propósito, lo es el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del código de la materia.

En esa tesitura y dada la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales, el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, prevé la forma en que habrá de sancionarse las infracciones que cometan las organizaciones de observadores electorales. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se actualiza la hipótesis normativa y es procedente la **“MULTA DE HASTA DOSCIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, TRATÁNDOSE DE LAS ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENEZCAN LOS OBSERVADORES ELECTORALES”**.

Al respecto, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente 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 de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese sentido, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización; y en específico, de las Organización de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

Electorales, así como también a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia, que derivado de su naturaleza, deben guiar sus actividades.

En razón de lo anterior, es evidente que la Organización no se sometió de ninguna manera, al ejercicio de la rendición de cuentas que establece la ley como su obligación y que tal irresponsabilidad no puede, en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, ser tolerada por la autoridad federal electoral.

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas a lo dispuesto por el ordenamiento que la obligaba a ello, resultando imprescindible ese cumplimiento, ya que en un Estado democrático y de Derecho no se puede soslayar el sometimiento al ejercicio de la rendición de cuentas y el propio escrutinio de la autoridad pública.

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización omitió la entrega de su informe, esto es, se negó a someterse a dicho ejercicio de revisión, con lo cual se puso al margen del sistema normativo que regula la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **GRAVE MAYOR**, la circunstancia de la ejecución de la irregularidad, la capacidad económica y la puesta en peligro a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, se impone la sanción prevista en la fracción III del inciso e), párrafo 1 del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en **“MULTA DE 100 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE \$5,480.00 (CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.)”**. **A LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FACTOR CIUDADANO, A.C.** con todos los efectos legales conducentes.

Dicha organización tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, toda vez que por la naturaleza de su objeto social por la que ha sido constituida y para la cual solicitó su registro ante este Instituto, debe contar con un mínimo de recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

multa establecida resulta proporcional a éstos, debido a que la misma no afecta el objeto, ni las actividades necesarias para cumplir el mismo.

De lo anteriormente dicho se establece que dicha organización cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir la sanción impuesta por este Consejo, debido a que no se convierte en una multa excesiva.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de dicha organización.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, así como lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en los antecedentes, los considerandos expuestos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 2, inciso a) y c); 3; 5, párrafos 4 y 5; 81, párrafo 1, inciso a); 118, párrafo 1 inciso z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral:

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.1** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.”**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 4.

SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.2** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Organización Cultura Liberal, A.C.”**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a las faltas formales descritas en las conclusiones 3, 4, 6 y 7.

TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.3** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Difusión, Capacitación para el Desarrollo Social en Tabasco”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.4** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Frente Mexicano Pro Derechos Humanos”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.5** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Asociación Ciudadana Transición Democrática por México”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.6** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Ahua Canmai del Sureste”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.7** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.8** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Historiadores de Tabasco, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.10** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

DÉCIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.11** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Asociación de Ciudadanos Grupos en Movimiento, A.C.”**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

DÉCIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.12** de la presente resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Asesoría y Servicios Rurales, A.C.”**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 3.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

DÉCIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.14** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Fundación Nuevo Milenio, A.C."**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a las faltas formales descritas en las conclusiones 3, 4, 5 y 7.

DÉCIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.15** de la presente resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C."**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

DÉCIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.16** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Unión de Milperos Tradicionales los Sueños de las Mujeres y Hombres del Maíz"**

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$8,220.00** (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

DÉCIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.17** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Tendiendo Puentes, A.C."**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

DÉCIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.18** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Fundación Nacional de Mujeres por la Salud Comunitaria, A.C."**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

DÉCIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.20** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Cámara Nacional de la Industria de Transformación**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

DECIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.21** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Korami Compartir, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

DECIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.22** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Deca Equipo pueblo, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 3.

VIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.23** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Nueva Democracia Mexicana, A.C.**"

a) Una multa de 47 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$2,575.60 (dos mil quinientos setenta y cinco pesos 60/100 M.N.).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

VIGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.25** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Alianza Cívica, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 4.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.26** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Centro de Estudios Sociales Prometeo, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

VIGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.27** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Políticos, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

VIGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.28** de la presente resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

VIGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.29** de la presente Resolución, en relación con la organización de observadores electorales "**Sociólogos de Tabasco, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 72 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$3,945.60 (tres mil novecientos cuarenta y cinco pesos 60/100 M.N.).

VIGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.30** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.**"

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil nueve), equivalente a **\$8,220.00** (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.31** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Los Dos Méxicos, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

VIGESIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.33** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Iris Azúl, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

VIGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.34** de la presente Resolución, se impone a organización de observadores electorales "**Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

TRIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.35** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Asociación de Profesionistas de Tabasco, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.36** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Centro de Derechos Humanos Yax'kin, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.37** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fot'zi Nahñö, A.C.**"

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$8,220.00** (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.38** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Estamos en Desarrollo y Acción, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

TRIGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.40** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Agencia de Desarrollo Social Comunitario Belbesah, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.41** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Expresión Social, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.44** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.45** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Gente Diversa, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

TRIGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.46** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C.**"

a) Una multa de 35 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$1,918.00 (un mil novecientos dieciocho pesos 00/100 M.N.).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

TRIGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.47** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fuerza Ciudadana, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 4.

CUADRAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.48** de la presente Resolución, se impone a organización de observadores electorales "**Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.50** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fundación Mamá Cuca, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.52** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Desarrollo Electoral y Cultura Política, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.53** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Centro de Formación Ciudadana y Cultura Política, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.54** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Abogados del Estado de Coahuila, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.55** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social Funbide, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.56** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Convergencia de Organizaciones de Obreros, Campesinos, Estudiantes, Popular, Profesionistas, Artesanos, Técnicos, Independientes de Chiapas, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.57** de la presente Resolución, en relación a la organización de observadores electorales **"Quórum Legal, A.C."**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$8,220.00 (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.58** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A. C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a las faltas formales descritas en las conclusiones 1, 4 y 5.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.60** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Vigía de la Democracia, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$5,480.00 (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.63** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Incubadora Empresarial Femenil de Aguascalientes, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.64** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Sociedad Solidaridad Social Cuatltepetl**"

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$8,220.00 (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.).

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.66** de la presente Resolución, se impone a la organización de



observadores electorales **“Honorable Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Veracruz, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.67** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Movimiento Social y Cultural, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.68** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Verde que te Quiero Verde, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.69** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Fundación Estado y Sociedad, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.71** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.”**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 150 (ciento cincuenta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$8,220.00** (ocho mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.72** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"ETHOS Interacción Ciudadana Glocal, A.C."**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.73** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Voluntariado Sociedad sin Fronteras México, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) día de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

QUINCUAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.74** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Profesionales por México, APN"**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.75** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Centro Educativo Ixtliyollotl, A.C."**

a) Una multa de 75 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$4,110.00 (cuatro mil ciento diez pesos 80/100 M.N.).

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.77** de la presente Resolución, se impone a la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales **"Unión de Comuneros Nahuas de Atzacaloya, Guerrero y sus 15 anexos, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.78** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Coalición de Campesinos, Comerciantes, Obreros, Juventud y Profesionales de Hidalgo, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.79** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Comisión de la Defensa de los Derechos Humanos del Distrito de los Tuxtlas, A.C."**

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

SEXAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.80** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Frente de Alianza Social Socios Petroleros, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.81** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C."**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 51 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, durante el 2009, mismos que equivalen a \$2,794.80 (dos mil setecientos noventa y cuatro pesos 80/100 M.N.).

SEXAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.82** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Consejo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$ **5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.83** de la presente Resolución, en relación a la organización de observadores electorales "**Frente Mexicano por Derechos Humanos del Distrito Federal**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$ **5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.84** de la presente Resolución, en relación a la organización de observadores electorales "**Hermanos Solidarios, A. C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.85** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fundación para la Defensa del Patrimonio Familiar, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a \$ **5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

SEPTUAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.86** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Universidad Marista de Querétaro, A. C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.87** de la presente Resolución, en relación a la organización de observadores electorales **“Fuerza Joven, B.C.S., A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.88** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.89** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Aitison Alternativa Sonorense, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.90** de la presente Resolución, en relación a la organización de observadores electorales **“Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.91** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Avanzada Liberal Democrática**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.93** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Alta Dirección y Liderazgo Latinoamericano, S. C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.94** de la presente Resolución, referente a la organización de observadores electorales "**México Primer Mundo**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.95** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Prensa Asociada, A. C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a las faltas formales descritas en las conclusiones 1, 3 y 5.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.96** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Organización Nacional de Indígenas y Campesinos**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.97** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Corriente Democrática Indígena Chontal, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.98** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Lazos de Amistad Tuxpan, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.99** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Federación de Egresados y ExAlumnos de la Universidad de Guadalajara, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.100** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 63 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el 2009, equivalentes a \$3,452.40 (tres mil cuatrocientos cincuenta y dos pesos 40/100 M.N.).

OCTAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.101** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fraternidad Periodística de Baja California Sur, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.102** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Crees que es un sueño, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

OCTAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.103** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.104** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Consejo ciudadano Salinacruzcence**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

OCTAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.105** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Centro de investigaciones Sociales de Tabasco, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

OCTAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.106** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Instituto Electoral de Quintana Roo**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

NONAGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.107** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Organización de Mujeres Carmelitas, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

NONAGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.108** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Colegio Libre de Hidalgo, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NONAGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.109** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Unión Estatal de Organizaciones Económicas y Mujeres Productoras de Guerrero, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a las faltas formales descritas en las conclusiones 1, 4 y 6.

NONAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.110** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Veracruz**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NONAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.111** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Asociación Deportiva y Cultural "Juventude", A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NONAGÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.112** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fuerza Social por Quintana Roo, A.P.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NONAGÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.113** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 3.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

NONAGÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.115** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Universidad Autónoma de Tlaxcala**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

NONAGÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.117** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Instituto Zacoalquense de la Juventud**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

NONAGÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.118** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Universidad Autónoma de Chihuahua**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

CENTÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.119** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Frente Mexicano Pro Derechos Humanos Mensajeros de la Paz de Naciones Unidas**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.120** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Colonias Unidas Populares Democráticas, A.C.**"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.121** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.124** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal"**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.125** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Foro de Abogados de la Región Carbonífera, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.126** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Federación de Colegios, Barras, Foros y Asociaciones de Abogados del Estado de Coahuila, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CENTÉSIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.127** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Auditoría Ciudadana de Saltillo”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.128** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.129** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Casa Toluca, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.130** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **Cooperativa del Transporte Público “Dos de Marzo”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.131** de la presente Resolución, se impone a la organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

observadores electorales **"Confederación de Transporte y Empresarios de Chiapas, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.132** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Renovación Democrática Estudiantil"**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.134** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Educación para la Democracia, A.C."**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.135** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Consejo Empresarial de la Riviera Maya"**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.136** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **"Eben-Ezer, A.C."**



a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.137** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Convergencia Juvenil (CONJUAC, A.C.)**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.138** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Instituto de Cooperación y Desarrollo Comunitario, A.C.**"

a) Una Amonestación Pública por lo que hace a la falta formal descrita en la conclusión 1.

CENTÉSIMO DÉCIMO SÉPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.139** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Fundación Sociedad Educadora de Sinaloa, A.C.**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO DÉCIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.141** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales "**Cámara Nacional de Comercio-Celaya**"

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CENTÉSIMO DÉCIMO NOVENO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.142** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Coordinador Empresarial-Celaya”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.143** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“MAES México A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.144** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Asociación Integradora de los Derechos Humanos Generación 2008”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.145** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi” A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.146** de la presente Resolución, se impone a la organización



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

de observadores electorales **“Cámara de la Propiedad Urbana de Torreón, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **14.147** de la presente Resolución, se impone a la organización de observadores electorales **“Factor ciudadano, A.C.”**

a) Una multa de 100 (cien) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal durante el año de dos mil nueve, equivalente a **\$5,480.00** (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N.)

CENTÉSIMO VIGÉSIMO QUINTO. Todas las multas determinadas en los resolutivos anteriores, deberán ser pagadas ante la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Federal Electoral. Si la infractora no cumple con su obligación se dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable en términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEXTO. Este Consejo General del Instituto Federal Electoral instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para que notifique personalmente el Dictamen Consolidado y la presente Resolución a las organizaciones de observadores electorales.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SÉPTIMO. Por ser de su interés, hágase del conocimiento del Dictamen Consolidado correspondiente y la presente Resolución al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por conducto del C. Magdy Martínez-Soliman Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en México.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO OCTAVO. Por ser de su interés, hágase del conocimiento del Dictamen Consolidado correspondiente y la presente Resolución a la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CONSEJO GENERAL

CENTÉSIMO VIGÉSIMO NOVENO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para que ordene la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Dictamen Consolidado y la presente Resolución relativos a los Informes de Ingresos y Gastos de las organizaciones de observadores electorales correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009, dentro de los quince días siguientes a aquél en el que concluya el plazo para la interposición del recurso correspondiente o, en su caso, dentro de los quince días siguientes a aquél en el que sea notificada la sentencia que resuelva dicho recurso junto con la sentencia correspondiente.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 4 de noviembre de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**