

**CG05/2010**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN CG554/2009, DEL CUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE, RESPECTO DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGRUPACIÓN LIBERAL EN MOVIMIENTO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-318/2009.**

### **ANTECEDENTES**

I. En sesión extraordinaria celebrada el cuatro de noviembre de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la resolución CG554/2009, respecto de los Informes de ingresos y gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009.

II. Inconforme con lo anterior, el treinta de noviembre de dos mil nueve, la organización de observadores electorales Agrupación Liberal en Movimiento, A.C., por conducto de Julio Gustavo Aguilar García, en su carácter de Presidente y representante de la misma, interpuso recurso de apelación, el cual quedó radicado en la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el número de expediente SUP-RAP-318/2009.

III. El dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el referido órgano jurisdiccional resolvió el recurso de mérito en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Se revoca, en lo que fue materia de impugnación, la resolución CG554/2009, relativa a los informes de ingresos y gastos de las organizaciones de observadores electorales, correspondientes al procedimiento electoral federal dos mil ocho-dos mil nueve, para el efecto precisado en el considerando último de esta ejecutoria.”*

**IV.** Derivado de lo anterior, en la ejecutoria se ordena revocar la resolución de mérito, por lo que con fundamento en los artículos 81, numeral 1, incisos l) y t); y 84, numeral 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos presenta el proyecto de resolución al tenor de los siguientes:

### **CONSIDERANDOS**

**1.** Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, Base V, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1; 5, numerales 4 y 5; 39, numeral 1; 81, numeral 1, incisos l) y t); 84, numeral 1, inciso f); 118, numeral 1, inciso w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 6.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, es facultad de este Consejo General del Instituto Federal Electoral conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes a las violaciones de los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los Informes de ingresos y gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales, según lo que al efecto haya dictaminado la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

**2.** Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso, el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-318/2009**.

**3.** Que el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar en lo que fue materia de impugnación, la Resolución CG554/2009, dictada por este Consejo General del Instituto Federal Electoral, para los efectos precisados en el presente acatamiento. A fin de dar cumplimiento al mismo, se procederá a modificar la resolución de referencia, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. Que por lo anterior y en razón al considerando cuarto relativo al estudio de fondo de la sentencia recaída al expediente citado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó, entre otras cuestiones, que el Consejo General emita una nueva determinación en la que considere la capacidad económica de la asociación civil recurrente, elemento indispensable para individualizar la sanción impuesta, en lo siguientes términos:

“(…)

*En cuanto al segundo concepto de agravio, consistente en que el Consejo General del Instituto Electoral Federal, sin sustento alguno y sin los elementos necesarios, afirma que la organización de observadores electorales tiene capacidad económica suficiente para pagar la multa de \$5,480.00 (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos, moneda nacional), a juicio de esta Sala Superior resulta **fundado**.*

(…)

*Como se puede advertir (...), la autoridad responsable se limitó a decir que la organización de observadores electorales ahora recurrente ‘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’.*

*Es decir, la responsable parte de una suposición para afirmar que la organización apelante tiene la capacidad económica suficiente para cubrir la multa propuesta, sin haber obtenido la información y los elementos de prueba necesarios para tener por acreditada, conforme a Derecho, la aludida capacidad para pagar la sanción impuesta.*

*Ahora bien, conforme a lo previsto en los artículos 355, párrafo 5, inciso c), y 365, párrafo 5, in fine, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad administrativa electoral federal, a fin de imponer la sanción correspondiente, debe atender a la específica capacidad económica del sujeto infractor, razón por la cual es evidente que está facultada para allegarse de la información y los elementos de prueba que considere necesarios y pertinentes para ese efecto.*

(…)

*De lo expuesto resulta claro que la autoridad responsable tiene la facultad de obtener toda la información que considere idónea para contar con el mayor grado de objetividad al determinar la sanción que, conforme a Derecho, pueda imponer por la comisión de un acto o hecho ilícito, sin mengua de los elementos de prueba que tiene derecho de ofrecer y aportar el propio sujeto sancionado, para acreditar su situación económica, tanto en el correspondiente procedimiento administrativo como en el medio de impugnación promovido para controvertir la multa, en su caso.*

*Cabe destacar que tiene especial relevancia acreditar la capacidad económica de los sujetos denunciados, dado que es requisito sine qua non para la debida individualización de la correspondiente sanción económica, motivo por el cual la autoridad administrativa electoral federal debe recabar de oficio la información y pruebas indispensables e idóneas que le permitan conocer ese aspecto, sin perjuicio del derecho de los interesados de aportar la información y pruebas que, a su juicio, sean adecuadas para ese fin, datos que deben ser valorados y ponderados por la autoridad electoral, con el propósito de saber, con la mayor precisión y objetividad posible, cuál es la auténtica capacidad económica del sancionado.*

*No obstante, en este particular, la autoridad responsable omitió allegarse de elementos de convicción para acreditar la capacidad económica de la organización de observadores electorales denominada Agrupación Liberal en Movimiento, A. C., limitándose, en la resolución sancionadora a expresar argumentos subjetivos, vagos, genéricos e imprecisos, que de ninguna manera pueden ser idóneos para conocer la capacidad económica de la asociación civil sancionada.*

*En consecuencia, resulta evidente, para esta Sala Superior, que la autoridad responsable al no recabar los elementos probatorios necesarios para conocer la capacidad económica de la organización de observadores electorales denominada **Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.**, no cumplió el requisito sine qua non de motivar y fundamentar adecuadamente el monto de la sanción impuesta a la asociación civil denominada Agrupación Liberal en Movimiento, A. C., razón por la cual es **fundado** el concepto de agravio en estudio, siendo conforme a Derecho revocar la resolución sancionadora CG554/2009, de cuatro de noviembre de dos mil nueve, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emita una nueva determinación en la que, una vez recabada la información y pruebas indispensables e idóneas, sobre la capacidad económica de la asociación civil recurrente, esté en posibilidad de individualizar, de*

*manera fundada y motivada adecuadamente, la sanción que considere procedente imponer.”*

**5.-** Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-337/2009 y SUP-RAP-341/2009, determinó que esta autoridad no sancionó de manera fundada y motivada, toda vez que no consideró como elemento relevante que las organizaciones de observadores electorales que no hayan recibido recursos económicos provenientes del fondo público creado para realizar sus actividades de observación electoral carecían de capacidad económica, por tanto ordenó en dichas ejecutorias, que se impusiera una nueva sanción, consistente en una amonestación pública.

**6.** Que la Sala Superior, al haber dejado intocadas las demás consideraciones que sustentan la resolución CG554/2009, y al no haber sido materia de controversia en el recurso de apelación, este Consejo General únicamente se avocará al estudio y análisis del considerando 14.88 del acuerdo antes referido, única y exclusivamente respecto de la individualización de la sanción tomando en cuenta las consideraciones y razones señaladas por la Sala Superior en la ejecutoria materia del presente acatamiento, en los siguientes términos:

#### **6.1 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AGRUPACIÓN LIBERAL EN MOVIMIENTO, 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 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 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**).

## **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, lo que se corrobora con lo afirmado por la propia recurrente, en su escrito de demanda por el que interpuso el recurso de apelación, en el sentido de que, días después de la jornada electoral, recibió en sus oficinas, un paquete “en donde hacían la indicación para la elaboración de los informes de ingresos y gastos de las organizaciones de observadores electorales correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009”, 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.

Así, en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-045/2007**, en la que señala que el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, este Consejo General 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.

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 éstas.

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 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, existe 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.

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.

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 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 proceder 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.”*

Ahora bien, en atención a los criterios que al respecto emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-337/2009 y SUP-RAP-341/2009, en los que señaló que esta autoridad omitió ponderar que las organizaciones apelantes no recibieron recursos económicos provenientes del fondo público creado para realizar sus actividades de observación electoral, razón por la cual consideró revocar en lo que fue materia de impugnación la resolución CG554/2009, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitiera una nueva determinación en la que imponga una amonestación pública y así como también en estricto apego a lo

mandatado en el SUP-RAP-318/2009, este Consejo General considera que la sanción apta a imponer es de una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

Lo anterior, tomando en consideración que la organización en análisis no recibió recursos económicos provenientes del fondo público creado para realizar sus actividades de observación electoral.

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 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 vulneración directa de los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, la falta de capacidad económica , y en atención a los criterios que al respecto emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-337/2009 y SUP-RAP-341/2009, 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 Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.**, 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, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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, incisos a) y c); 3; 5, párrafos 4 y 5; 81, párrafo 1, inciso l); 118, párrafo 1, incisos m) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General del Instituto Federal Electoral:

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **6.1** del presente Acatamiento, se impone a la organización de observadores electorales **Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.**, una **Amonestación Pública**, al haber omitido entregar su informe sobre el origen, monto y aplicación que como observador electoral estaba obligada a presentar.

**SEGUNDO.** Se ordena la publicación del presente Acatamiento en el Diario Oficial de la Federación dentro de los quince días siguientes a aquél en el que concluya el plazo para la interposición del recurso correspondiente o, en su caso, a aquél en que sea notificada la sentencia que lo resuelva.

**TERCERO.** Notifíquese el presente Acatamiento a la organización de observadores electorales **Agrupación Liberal en Movimiento, A.C.**

**CUARTO.** Notifíquese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de enero de dos mil diez, 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**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**