

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-317/2009**

**ACTORA: FUNDACIÓN PARA EL BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL FUNBIDE, ASOCIACIÓN CIVIL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

México, Distrito Federal, a veinte de enero de dos mil diez.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-317/2009**, promovido por la asociación civil FUNDACIÓN PARA EL BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL FUNBIDE, a fin de impugnar la resolución **CG554/2009**, emitida el cuatro de noviembre de dos mil nueve por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativa a los informes de ingresos y gastos de las

organizaciones de observadores electorales, correspondientes al procedimiento electoral federal 2008-2009, y

### **R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que la recurrente hace en el escrito en el que promueve el medio de impugnación, así como de las demás constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. El ocho de agosto de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG313/2008, por el que se expidió el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.

2. El dieciocho de noviembre siguiente, en el referido medio de comunicación oficial, se publicó el diverso acuerdo CG483/2008, del propio Consejo General, por virtud del cual se establecieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

3. Con fecha dieciséis de febrero de dos mil nueve, el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Junta Local

Ejecutiva en el Distrito Federal recibió solicitud del Presidente del Consejo Directivo de la asociación civil Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social FUNBIDE, de autorización de registro para participar como observadores electorales en el proceso electoral federal a celebrarse en dos mil nueve.

4. El dos de marzo de dos mil nueve, según consta en el acuse de recibo que en copia simple obra en autos, la asociación civil recibió sesenta solicitudes para el registro de ciudadanos que participarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009.

II. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el cuatro de noviembre de dos mil nueve, se emitió la resolución **CG554/2009**, relativa a los informes de ingresos y gastos de las organizaciones de observadores electorales, correspondientes al procedimiento electoral federal 2008-2009.

La parte considerativa y el punto resolutivo de la citada determinación, en lo atinente, son del tenor siguiente:

**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...

ANTECEDENTES

...

CONSIDERANDO

...

**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.**

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 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.

## 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.

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.”*

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.

***“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 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 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.

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 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 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 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 1), 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 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 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.

...

### RESUELVE

...

**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.).

...

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**

La resolución en comento, se notificó a la asociación civil ahora inconforme, el veintitrés de noviembre del año pasado, según se advierte en la cédula de notificación que, en copia certificada, obra en autos.

**III.** Inconforme con tal determinación, el veintisiete de noviembre de dos mil nueve, Raúl Franco Delgado,

ostentándose como Presidente del Consejo Directivo de la asociación recurrente, interpuso el recurso de apelación que ahora se resuelve, en los siguientes términos:

“... ”

### HECHOS

El 27 de enero de 2009 el IFE, el TEPJF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocaron a distintas organizaciones de observaciones electorales del país para conocer el *“Programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 para poder consolidar la credibilidad, legitimidad y transparencia en la organización de las elecciones federales del próximo 5 de julio”*.

Para lo cual, nuestra Organización fue a la presentación del Programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 a fin de conocer las condiciones y los lineamientos del programa arriba mencionado, una vez conociendo los lineamientos del programa nos dimos a la tarea de recabar cada uno de los requisitos mencionados en la Convocatoria del Programa de Fondo de Apoyo para la Observancia Electoral 2008-2009.

Anexando copia de la Convocatoria del Programa de Fondo para la Observación Electoral 2008-2009.

Cumpliendo paso a paso las condiciones de la Convocatoria.

1.- Presentar la Constancia de Registro y la Clave Única de Inscripción (CLUNI) y estar constituida conforme a las leyes mexicanas.

Con este numeral no tuvimos problema alguno porque ya estábamos registrados y contábamos con la CLUNI con fecha de inscripción el 15 de enero de 2008 al contar con la Clave Única de Inscripción se indicaba que estábamos constituidos conforme a las leyes mexicanas.

2.- Contar con una antigüedad de al menos cuatro años de realizar actividades de observación electoral.

La organización no contaba con la antigüedad de al menos cuatro años ya que está constituida desde el 28 de noviembre de 2007, pero algunos ciudadanos

querían participar en esta convocatoria ya tenían alguna experiencia en el trabajo de observadores electorales de procesos electorales pasados por eso era de nuestro interés de participar en el programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009.

3.- Presentar el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La organización cuenta con el registro desde el 10 de diciembre de 2007.

4.- Presentar el registro ante el Instituto Federal Electoral de Observadores Electorales propios, o en caso presentar la solicitud del registro correspondiente.

La organización no contaba con el registro ante el Instituto Federal Electoral de Observadores Electorales, entonces nos dimos a la tarea de investigar los procedimientos para poder obtener el registro del IFE, el día 16 de febrero de 2009 ingresamos un oficio dirigido al C. Josue Cervantes Martínez, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Distrito Federal solicitándole el registro correspondiente para poder participar en el programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (anexamos copia de la solicitud de fecha 16 de febrero de 2009), en ese momento también se nos facilitó 60 solicitudes para el registro de ciudadanos que participarían como observadores electorales durante el proceso electoral federal (del cual anexamos el acuse de recibo de las 60 solicitudes para el registro de ciudadanos que participaran como observadores electorales) y del oficio girado el día 16 de febrero solicitando el registro de nuestra organización, no se recibió ningún oficio de respuesta alguna al registro solicitado a la instancia correspondiente para poder participar.

5.- El siguiente paso que se dio fue el presentar el proyecto de nuestra organización denominado "OBSERVACIÓN ELECTORAL INTEGRAL" el cual fue recepcionado o recibido el día 13 de febrero en las instalaciones del Programa de las Naciones para el Desarrollo con número de folio 00052, en el domicilio de Av. Presidente Masaryk 29, piso 9, Col. Polanco, México, D.F. (anexando copias del proyecto y del compromiso de las actividades que se llevaran a cabo.

La organización presentó casi todos y cada uno de los requisitos arriba mencionados conforme a lo

establecido en el programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, el que no se pudo entregar fue el registro que se le solicitó al Instituto Federal Electoral de Observadores Electorales propios porque no se recibió oficio alguno donde se nos manifestaba el registro solicitado o la negación del mismo, lo único que se presentó fue la solicitud que se emitió al Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Distrito Federal con fecha (sic)

6.- Cumpliendo con la entrega del Proyecto de Observación Electoral el día 13 de febrero antes de las 18:00 horas, tuvimos que esperar el Fallo del Comité Técnico de Evaluación el día 9 de marzo de 2009 para seguir con nuestra ruta crítica del trabajo de observadores electorales.

El día 10 de marzo de 2009 nos enviaron el Fallo del Comité Técnico de Evaluación del Proyecto No. 00063876, DICTAMEN No. CTE/052/2009 RESUELVE: **No aprobar** la solicitud de nuestra organización, de la referencia dado que dicha organización **no cumple** a cabalidad con las hipótesis jurídicas relativas a las condiciones, **los requisitos** y las prioridades estipuladas en la convocatoria mencionada en el documento del dictamen (anexo copias del DICTAMEN No. CTE/052/2009).

De tal manera con el dictamen No. CTE/052/2009 nos confirma que no cumplimos a cabalidad con las hipótesis jurídicas relativas a las condiciones, los requisitos y las prioridades estipuladas en la convocatoria arriba mencionada, dado el Fallo del Comité Técnico de Evaluación nos indica que nuestro proyecto o propuesta no fue aceptada y de igual manera nos indica que no obtuvimos recursos del PNUD o del IFE para llevar a cabo la observación electoral de las elecciones, ni tampoco registramos a ningún ciudadano como Observador Electoral, al no tener recursos del PNUD o del IFE y al no tener también la resolución del oficio donde se les solicita el registro de nuestra organización para poder participar en el programa no podemos presentar un informe sobre el Origen, Monto y del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales y el ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento para la Fiscalización de los recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales Primera parte, Lineamientos, y en los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 no obliga a las Organizaciones que no fueron aceptados sus proyectos

para llevar a cabo el Programa de Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 a rendir un Informe de Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al proceso Electoral Federal 2008-2009.

Por tal motivo nos inconformamos con la 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 aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 4 de noviembre de dos mil nueve, en tiempo y forma, en virtud de **NO TENER OBLIGACIÓN ALGUNA PARA ELLO.**

...”

**IV.** Mediante oficio SCG/3730/09, de treinta de noviembre de dos mil nueve, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, remitió a la Sala Superior, entre otros documentos, el original del recurso de apelación signado por Raúl Franco Delgado, el informe circunstanciado de ley y demás documentación atinente para la sustanciación del medio de impugnación de mérito.

**V.-** Recibidas las constancias atinentes, mediante proveído dictado por la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-RAP-317/2009** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; disposición cumplimentada por el Secretario General de Acuerdos, mediante oficio TEPJF-SGA-11530/09.

**VI.** Previo acordar sobre la admisión del medio de defensa instado, el Magistrado Instructor requirió del Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, diversa información necesaria para la debida integración del expediente.

**VII.** Mediante oficio DEOE/0007/2010, recibido en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional el trece de enero del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Director Ejecutivo de Organización Electoral desahogó el requerimiento mencionado en el resultando anterior.

**VIII.** Durante la tramitación del presente medio de impugnación, no compareció tercero interesado alguno.

**IX.** En la propia fecha de desahogo de requerimiento, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación que ahora se resuelve y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción; ordenando elaborar el respectivo proyecto de sentencia, y

### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo

segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por “Fundación para el Bienestar y Desarrollo, Social FUNBIDE” A. C., a fin de impugnar una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano central de ese Instituto, relacionada con la obligación de presentar informes sobre ingresos y gastos de las organizaciones de observadores electorales, correspondientes al procedimiento electoral federal 2008-2009, en virtud de la cual se impuso a la recurrente una multa.

**SEGUNDO. Suplencia por la deficiente expresión de conceptos de agravio.** Previo al análisis de los argumentos aducidos por la asociación recurrente, es de precisar que en los recursos de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos narrados.

En este orden de ideas, el juzgador está compelido a analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin

de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta impartición de justicia en materia electoral. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia S3ELJ 04/99, consultable en la "Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", volumen "Jurisprudencia", páginas ciento ochenta y dos a ciento ochenta y tres, con el rubro y texto siguientes:

**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.-**

Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

**TERCERO. Agravios.** Señala la asociación inconforme que le depara perjuicio la resolución CG554/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que, la autoridad responsable indebidamente le impuso una sanción consistente en multa equivalente a cien días de

salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al considerar que incurrió en una falta, al omitir presentar el 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.

Aduce que el acuerdo impugnado carece de legalidad, habida cuenta que no tenía la obligación de presentar el citado informe, **toda vez que si bien solicitó el dieciséis de febrero de dos mil nueve ante el Instituto Federal Electoral registro para participar en la observación electoral atinente al proceso comicial 2008-2009, nunca recibió respuesta en relación a tal petición; tampoco obtuvo financiamiento alguno ni participó en dicho proceso.**

Señala que para que la autoridad responsable estuviera en aptitud de sancionarla, el requisito indispensable era que previamente se hubiera aprobado la solicitud de registro que presentó, situación que, en la especie, no sucedió, en consecuencia, al no haber alcanzado tal calidad, esto es, al no contar con registro de la autoridad electoral que le reconociera la posibilidad de participar con observadores políticos en el proceso comicial federal pasado, desde su perspectiva no le puede ser impuesto el deber de rendir informe.

Con base en lo anterior, se puede colegir que la pretensión de la recurrente es que se revoque la resolución impugnada y se deje sin efectos la multa que le fue impuesta.

**CUARTO. Estudio del fondo.** Previo al estudio de los conceptos de agravio expresados por la apelante de mérito, resulta oportuno tener presente, sin que para ello se justifique su transcripción, el texto de los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, inciso l); 341, párrafo 1, inciso e), y 354, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 1.3, 1.4, 1.5, 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales, así como el punto de acuerdo décimo octavo de 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*.

De los preceptos y del lineamiento enunciados se puede advertir que en lo general las organizaciones de observadores electorales que **hubieren obtenido acreditación, deben presentar** ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, un informe en el que declaren el origen, monto y aplicación de los recursos obtenidos como financiamiento para el desarrollo de sus actividades, relacionadas directamente con la observación electoral.

Que ello debe ocurrir en una temporalidad concreta, esto es, el informe debe ser presentado, a más tardar, treinta días después de la jornada electoral, cumpliendo las especificaciones que determine la Unidad de Fiscalización.

En el caso particular de las organizaciones de observadores que obtuvieron acreditación para el procedimiento electoral federal 2008-2009, **dicho informe se debía presentar**, a más tardar el cuatro de agosto de dos mil nueve, ante la Unidad de Fiscalización, un informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral.

Precisado lo anterior, procede el estudio de los conceptos de agravio sintetizados en el considerando que antecede, como se anunció, incluso ante su deficiencia.

En esencia la recurrente considera que la resolución impugnada carece de legalidad, ya que para haberla sancionado el Instituto Federal Electoral debió haber atendido favorablemente su solicitud de registro como observadora electoral, situación que afirma, no sucedió.

Cabe precisar que la Asociación Civil “Fundación para el Bienestar y el Desarrollo Social, FUNBIDE”, en su escrito de apelación manifestó por conducto del Presidente del Consejo Directivo, que si bien elevó solicitud de registro ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral para

constituirse como Observadora Electoral, e incluso recibió sesenta formatos de solicitud de registro de observadores electorales, *no recibió ningún oficio de respuesta alguna(sic)* al registro solicitado a la instancia correspondiente para estar en posibilidad de participar; de ahí que no recibió financiamiento alguno, como lo advierte el dictamen número CTE/052/2009 emitido por el Comité Técnico de Evaluación del Fondo para la Asistencia Electoral 2009, precisamente por no cumplir con los requisitos de la convocatoria respectiva, entre los cuales se encuentra el registro o acreditación.

El anterior concepto de agravio resulta **fundado**.

De la transcripción de la resolución ahora controvertida en la parte que atañe a la infracción atribuida a la asociación recurrente, y a la sanción que le mereció a la autoridad, se observa que la responsable para tener por acreditada la irregularidad en la que sostiene incurrió Fundación para el Bienestar y el Desarrollo Social, Asociación Civil, nunca constató o siquiera tomó en consideración si la asociación civil contaba con el registro necesario para participar con carácter de observador electoral en el proceso federal electoral pasado.

Para desentrañar si en efecto la asociación inconforme había o no obtenido tal registro el Magistrado Instructor requirió al Director Ejecutivo de Organización Electoral del

Instituto Federal Electoral, remitiera constancia certificada que acreditara el registro de la fundación multicitada para participar en el proceso electoral federal 2008-2009, así como en su caso, de la diversa actuación en la que conste el comunicado que del otorgamiento de tal registro se hizo a la referida persona moral. A la par se le requirió informara sobre la participación de la organización de mérito en el referido proceso comicial, y en su caso, la información relativa al financiamiento que pudo obtener por parte del Instituto Federal Electoral.

La respuesta al primer punto de información pedida se brindó mediante oficio DEOE/007/2010, de doce de enero pasado.

Conforme a lo narrado en dicha documental pública, que en tal carácter merece pleno valor probatorio, en términos del artículo 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 4, en relación con el diverso numeral 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige, en lo que atiende al punto en estudio, que en el Sistema de Observadores Electorales correspondiente al proceso electoral federal 2008-2009,<sup>1</sup> así como en el sistema de información de la red nacional de informática (REDIFE)<sup>2</sup> **no obra dato alguno sobre**

---

<sup>1</sup> Instrumento a través del cual se da seguimiento a los datos que son registrados por dichos órganos delegacionales y subdelegacionales.

<sup>2</sup> Base de datos en la que debe constar la información relativa a las solicitudes recibidas y acreditaciones otorgadas, denegadas o canceladas, conforme lo dispone el arábigo Octavo del Acuerdo General CG483/2008, por el que se

**solicitudes aprobadas, canceladas o válidas de la asociación Fundación para el Bienestar y el Desarrollo Social FUNBIDE. Siendo el único dato obtenido de la consulta a dicho Sistema de Observadores Electorales, consiste en que la Fundación en comento, ahora apelante, requirió sesenta solicitudes ante el Consejo Local del Distrito Federal.**

Lo que se corrobora con la copia certificada que exhibe de los reportes de solicitudes de acreditación de observadores electorales, recibidas, aprobadas, canceladas y válidas, que como anexos F, G, H e I, adjuntó al oficio justipreciado en líneas precedentes.

En cuanto a los restantes puntos de información solicitada, baste abundar que el comunicado del Director Ejecutivo de Organización Electoral es armónico en su contenido con las afirmaciones de la propia inconforme, en el sentido de que **no** participó en el proceso electoral federal pasado y **tampoco** obtuvo financiamiento para el desarrollo de tales actividades por parte del Instituto Federal Electoral como tampoco del Fondo de Apoyo para la Asistencia Electoral 2009.

Así, del contenido del oficio y de los diversos anexos de mérito se advierte que el Director Ejecutivo de Organización

---

establecen los lineamientos de acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales durante el proceso electoral federal 2008-2009

Electoral del Instituto Federal Electoral, verificó en relación con el registro de la ahora apelante, **que en ningún momento obtuvo formalmente su acreditación o fue registrada como observador electoral; dado que al no haber solicitudes formales con requisitos cumplidos, tampoco hubo acreditación de observadores electorales por los consejos local o distritales; esto es, la asociación nunca estuvo debidamente acreditada.**

No debe soslayarse que la autoridad responsable en su informe circunstanciado refirió que con los oficios DEOE/637/2009 y DEOE/914/2009, de veintiséis de junio y veinte de octubre de dos mil nueve, se corroboraba la acreditación de la Asociación Civil Fundación para el Bienestar y Desarrollo Social, como observadora electoral; sin embargo, de la revisión del contenido de las copias certificadas de la documentación que remitió a este órgano jurisdiccional el Director Ejecutivo de Organización Electoral, previo requerimiento del Magistrado Instructor, sólo se advierte lo siguiente:

- a) Que la persona moral ahora inconforme presentó el dieciséis de febrero de dos mil nueve, SOLICITUD de registro ante el Instituto Federal Electoral, para poder participar como OSC en la observación electoral 2009;
- b) Asimismo, que el dos de marzo de dos mil nueve la asociación civil recurrente, recibió sesenta formatos de

solicitud para la acreditación de observadores electorales;

- c) Que conforme a los registros constatados por la propia autoridad electoral, no se respondió a dicha solicitud, lo que justifica que no aparezca dentro de aquellas que fueron otorgadas, canceladas o denegadas.

Documental pública a la que se le otorga valor probatorio pleno en términos del artículo 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 4, en relación con el diverso numeral 16, párrafos 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como se observa, el contenido de las documentales antes descritas y valoradas, es acorde con la manifestación que hizo la inconforme en su escrito inicial, en el sentido de que no le fue otorgado registro alguno por parte del Instituto Federal Electoral, para constituirse como Observadora Electoral, no obstante haber elevado petición a ese tenor.

Conforme a lo anterior, es claro, que la recurrente no contó con registro alguno para participar como observadora electoral en el proceso federal electoral 2008-2009; amén de que tampoco recibió financiamiento por parte de la autoridad electoral administrativa ni participó como observador en el pasado proceso comicial, según se desprende del comunicado del Director Ejecutivo de Organización Electoral; por tanto, en oposición a lo considerado por la responsable no se encontraba obligada a presentar el Informe

correspondiente al origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 5, en relación con el artículo 81, párrafo 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.

En mérito de lo anterior lo procedente es revocar la resolución **CG554/2009**, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de cuatro de noviembre de dos mil nueve, en lo que fue materia de impugnación, para dejar sin efectos la sanción impuesta a Fundación para el Bienestar y el Desarrollo Social, FUNBIDE, A.C.

Similar criterio al que se sostiene en la presente ejecutoria, fue sustentado al decidirse el diverso recurso de apelación promovido por la Asociación Ciudadana “Transición Democrática por México, A.C.”, identificado con la clave SUP-RAP-333/2009, decidido en la pasada sesión pública de veintitrés de diciembre.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** 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 2008-2009, en los términos y para el efecto precisado en la parte final del considerando cuarto de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, a la recurrente en su domicilio señalado en autos; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados; ello con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 28; 29, párrafos 1, 2 y 3, inciso a), y 48, párrafos 1, incisos a) y b), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Hecho lo anterior, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe. Ausente el Magistrado Pedro Esteban Penagos López. Conste.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**