



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**CG687/2012**

**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 2011-2012**

VISTO el Dictamen consolidado que presenta la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes de Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**ANTECEDENTES**

I. El cuatro de julio de dos mil once, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG201/2011 por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete del mismo mes y año, mismo que abrogó, entre otros, el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales. Así, de conformidad con su punto de Acuerdo TERCERO, dicho Reglamento entró en vigor el primero de enero de dos mil doce. El Reglamento de Fiscalización fue modificado a través del Acuerdo CG85/2012, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo del año en curso.

II. El veinticinco de agosto de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG250/2011 mediante el cual se establecieron los Lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once.

III. El treinta y uno de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG363/2012, mediante el cual se da respuesta a los escritos del C. Edgar Iván Benumea Gómez, así como al presentado por la C. Beatriz Camacho Carrasco por medio de los cuales se solicitó la ampliación del plazo para el registro de los observadores electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**IV.** El veintiuno y veintiocho de junio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió los acuerdos CG454/2012 y CG481/2012 respectivamente, mediante los cuales se aprobó la acreditación de los ciudadanos que presentaron solicitud durante el periodo que comprende del 1 al 7 de junio para actuar como Observadores Electorales en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**V.** El treinta y uno de julio de dos mil doce, se cumplió el plazo para que las Organizaciones de Observadores Electorales entregaran a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos los Informes de Ingresos y Gastos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizan correspondiente al Proceso Federal Electoral 2011-2012, procediendo a su análisis y revisión, conforme a los artículos 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 270, numeral 1, inciso b), 276, numeral 1, inciso d) y 333, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

**VI.** Una vez integrado el Dictamen Consolidado, la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, elaboró el Proyecto de Resolución respectivo, el cual fue presentado a este Consejo General. Lo anterior en cumplimiento con lo establecido en el artículo 278 del Reglamento de Fiscalización; y 9, numeral 1, inciso c), fracción II del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

**VII.** Toda vez que en el Dictamen Consolidado se determinó que se encontraron diversas irregularidades de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizaron las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Federal Electoral 2011-2012, este Consejo General del Instituto Federal Electoral emite la presente Resolución.

## **CONSIDERANDO**

**1.** Que de conformidad con los artículos 41, Base V, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108 numeral 1 inciso a), 109 numeral 1, en relación con el artículo 118, numeral 1, incisos w) y z), del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad de conocer de las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos por el mismo Código, así como la de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones señaladas en el multicitado Código.

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

**3.** Que de acuerdo con el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en lo sucesivo Unidad de Fiscalización) tiene entre otras facultades, la de recibir y revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo General.

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

**5.** Que el veintitrés de febrero de dos mil doce, el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) en México lanzaron oficialmente el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE) 2012, con el cual se buscó ofrecer apoyo técnico y financiero a las organizaciones nacionales que observarán el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2011-2012.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

6. Que el quince de marzo de dos mil doce, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, suscribieron el “Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2012”, con la finalidad de convocar a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en realizar actividades de observación electoral para el Proceso Federal Electoral 2011-2012, para que presentaran el número de proyectos que consideraran necesarios para tener derecho al financiamiento por parte del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral.

7. Que como consecuencia de lo mencionado en el párrafo anterior, se creó el Comité Técnico de Evaluación que el día cuatro de abril de dos mil doce, tomó la decisión final sobre las aprobaciones de proyectos de observación electoral y determinó por consenso otorgar a través del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE 2012), un total de \$36,800,000.00 (treinta y seis millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.), por concepto de apoyo financiero para el desarrollo de las actividades de observación electoral; recursos que en el Proceso Federal Electoral 2011-2012 procedieron del presupuesto del IFE con el propósito de facilitar el ejercicio de transparencia y la rendición de cuentas.

8. Que cuarenta y seis proyectos de organizaciones de observadores electorales fueron aprobados por el Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE) 2012, para recibir apoyo financiero, acreditados en 45 organizaciones que se listan a continuación:

<b>ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES</b>	
1.	Organización Fuerza Ciudadana, A.C.
2.	Sociedad de Solidaridad Social “Cuattletpetl”
3.	Asesoría y Servicios Rurales A.C.
4.	Resiliencia Social, Asociación Civil
5.	Desarrollo Género y Ciudadanía, A.C.
6.	Centro de Educación Cívica para la Participación Ciudadana, A.C.
7.	Mujeres Chiapanecas en Movimiento
8.	Participación Ciudadana, A.C.
9.	DECA, Equipo Pueblo, A.C.
10.	Gente Diversa de Baja California A.C.
11.	Fundación, Estado y Sociedad, A.C.
12.	Consolidando Ciudadanía, A.C.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES</b>	
13.	Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.
14.	Quórum Legal, A.C.
15.	Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C.
16.	Observatorio y Monitoreo de Medios OMCIM, A.C.
17.	Ciudadanos en Medios: Democracia e Información, A.C.
18.	Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.
19.	Alianza Cívica, A.C.
20.	ETHOS, Interacción Ciudadana Glocal, A.C.
21.	Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
22.	Fundación MOCE, A.C.
23.	Puebla Vigía, A.C.
24.	Fundación para el Desarrollo Social y la Promoción Humana, A.C.
25.	Nueva Democracia Mexicana, A.C.I.
26.	Asociación Civil Comunicación e Información de la Mujer, A.C.
27.	Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C.
28.	Propuesta Cívica, A.C.
29.	Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.
30.	Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. (Ethos Fundación)
31.	Movimiento Pro-Vecino, A.C.
32.	Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social, A.C.
33.	Fundación MIMAKXTUM KA TLAWAW Caminemos Juntos, A.C.
34.	Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.
35.	Centro las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro, A.C.
36.	Nueva Democracia Mexicana, A.C. II
37.	Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.
38.	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.
39.	Innovación y Equidad, A.C.
40.	Tequio Jurídico, A.C.



ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES	
41.	Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
42.	Centro Empresarial de Jalisco SP (COPARMEX Jalisco)
43.	Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.
44.	Organización Cocepatc, A.C.
45.	Fundación Nosotros los Jóvenes, A.C.

9. Que el veintiuno de marzo de dos mil doce, el Instituto Federal Electoral y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVYTUR), firmaron un convenio de colaboración para que miembros de las cámaras de comercio fungieran como observadores en las elecciones del primero de julio de dos mil doce, para renovar la Presidencia de la República, el Poder Legislativo (500 diputado y 128 senadores), 6 Gubernaturas y 1 Jefatura de Gobierno (Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Yucatán, Chiapas y el Distrito Federal).

10. Que para contar con un universo cierto y legal de revisión, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y a las 32 Juntas Locales, la relación de Organizaciones de Observadores Electorales registradas. Como respuesta, mediante oficio número DEOE/624/2012 de fecha diecisiete de julio de dos mil doce, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral remitió una relación con 226 Organizaciones de Observadores Electorales, de los cuales las Juntas Locales proporcionaron 212 expedientes con documentación que acredita el registro de las organizaciones como observadores electorales éste número representa el universo fiscalizable.

Derivado de lo anterior, y de conformidad con el artículo 5, numeral 4, inciso c), la Unidad de Fiscalización determinó que el universo legal de revisión es de 212 Organizaciones de Observadores Electorales legalmente registradas, por lo que procedió al análisis y revisión, con base en el procedimiento establecido en el artículo 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 333, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Así, de las 212 Organizaciones de Observadores Electorales registradas, 171 entregaron su informe y 41 fueron omisas en la presentación del informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron para el desarrollo de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral mismas que se enlistan a continuación:

<b>ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO PRESENTARON INFORME (OMISAS)</b>	
1.	Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C.
2.	Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C.
3.	Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C.
4.	Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima
5.	Centro de Encuentros y Diálogos A.C.
6.	Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.
7.	Club Social y Deportivo de Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C.
8.	Cociac, Consenso Y Operación Ciudadana
9.	Colectivo Obreras Insumisas To Tlatocecalaki Mo Yolo, A.C.
10.	Confederación Agrarista Mexicana
11.	Confederación Patronal Mexicana
12.	Consejo Ciudadano Por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez A.C.
13.	Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC
14.	Consejo Federal Ejecutivo Nacional E Internacional Del Frente Mexicano Pro Derechos Humanos
15.	Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción Para La Mejor Organización De La Sociedad Mexicana, Creamos México
16.	Dignidad, Verdad y Reintegración Social A.C.
17.	El México Que Todos Queremos
18.	Ethos Internacional Ciudadana Glocal, A.C. Puebla
19.	Facultad De Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez De La Universidad Autónoma De Chihuahua
20.	Federación Mexicana De Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C.
21.	Foro Ciudadano en Acción, A.C.
22.	Fundación Del Órgano Internacional De Los Derechos Humanos, A.C.
23.	Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, A.C.
24.	México Unido Pro Derechos Humanos A.C.
25.	Movimiento Nacional De La Juventud Siglo XXI A.C.
26.	Movimiento Social y Cultural, A.C.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO PRESENTARON INFORME (OMISAS)</b>	
27.	Observadores Electorales Potosinos Por La Democracia
28.	Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil
29.	Organización Campesina Independiente Regional A. C.
30.	Organización Tamaulipeca De Liberales En Acción A. C.
31.	Proyectos Populares Alternativos A.C.
32.	Reconocimiento Póstumo A Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A. C.
33.	Red por la Equidad y los Derechos Humanos
34.	Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz A. C.
35.	Servicios Integrales A Mujeres Emprendedoras
36.	Taxis y Autobuses Ejidales De La Laguna De Durango y Coahuila, S.C.
37.	Todos A Bordo, A.C.
38.	Todos Unidos Para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado De Campeche Sociedad Civil
39.	Transparencia Nacional Indígena A.C.
40.	Unión Magisterial Duranguense A.C.
41.	Voluntad Organizada, A.C.

Es importante señalar que ninguna de las 41 organizaciones omisas enlistadas anteriormente, recibieron financiamiento por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**11.** Que la Unidad de Fiscalización ejerció en diversas ocasiones su facultad de solicitar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes prevista en el artículo 339, numeral 1 del citado Reglamento; asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 346, numeral 1 de mismo ordenamiento legal, notificó a las Organizaciones de Observaciones Electorales los errores y omisiones técnicas que advirtió durante la revisión de los informes, para que éstas presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como atendieran los requerimientos sobre la entrega de documentación que la propia Unidad les solicitó respecto a sus ingresos y egresos.

**12.-** Que del análisis de los Dictámenes Consolidados de los Informes correspondientes a la observación electoral en el Proceso electoral Federal 2011-2012, se desprende que 157 organizaciones de observadores electorales,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

entregaron el señalado informe, habiéndose verificado el cumplimiento de las obligaciones de registrar contablemente y soportar documentalmente todos sus ingresos y gastos, sin que se desprendiera conclusión sancionatoria alguna. Son 35 las organizaciones de observación electoral con dictamen limpio que recibieron apoyo del PNUD y 122 organizaciones que no lo recibieron y que, para facilitar su identificación se relacionan por conjuntos en las siguientes tablas:

**Informes con dictamen sin observaciones (Dictamen Limpio):**

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE RECIBIERON FINANCIAMIENTO DEL PNUD</b>	
1.	Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C.
2.	Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social, A.C.
3.	Alianza Cívica
4.	Asesoría y Servicios Rurales, A.C.
5.	Asociación Civil Comunicación e Información de la Mujer, A.C.
6.	Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro, A.C.
7.	Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.
8.	Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo, A.C.
9.	Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
10.	Consolidando Ciudadanía, A.C.
11.	Desarrollo Género y Ciudadanía, A.C.
12.	Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.
13.	Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.
14.	Fundación MOCE, A.C.
15.	Fundación Nosotros los Jóvenes, A.C.
16.	Fundación para el Desarrollo Social y la Promoción Humana, A.C.
17.	Fundación, Estado y Sociedad, A.C.
18.	Gente Diversa de Baja California, A.C.
19.	Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe, A.C.
20.	Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.
21.	Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. (Puebla)
22.	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.
23.	Innovación y Equidad, A.C.
24.	Movimiento Pro-Vecino, A.C.
25.	Mujeres Chiapanecas en Movimiento



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE RECIBIERON FINANCIAMIENTO DEL PNUD</b>	
26.	Nueva Democracia Mexicana, A.C.
27.	Observatorio y Monitoreo de Medios OMCIM, A.C.
28.	Organización Fuerza Ciudadana, A.C.
29.	Participación Ciudadana, A.C.
30.	Puebla Vigila, A.C.
31.	Quorum Legal, A.C.
32.	Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.
33.	Resiliencia Social, Asociación Civil
34.	Tequio Jurídico, A.C.
35.	Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO RECIBIERON RECURSOS DEL PNUD</b>	
1.	Acción y Fuerza Ciudadana, A.C.
2.	Agrupación Femenil de Micro-Empresarias y Artesanas
3.	Agrupación Política Nacional Justicia para México, Justicia para Migrantes. Delegación Yucatán
4.	ALCAO Alianza Campesina y Obrera, A.C.
5.	Alianza Cívica Morelos
6.	Alianza Cívica, A.C. (Puebla)
7.	Alianza Nacional Revolucionaria, A.C.
8.	Alternativa Sudcaliforniana A.C.
9.	Alumnos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México
10.	Arkemetría Social, A.C.
11.	Asociación de Abogados Campechanos, A.C.
12.	Asociación de Militares Retirados del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, General Guadalupe Victoria, A.C.
13.	Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos
14.	Atención Legal y Psicología Integral, A.C.
15.	Atención México, A.C.
16.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Guamuchil
17.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Irapuato
18.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de La Fraylesca



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO RECIBIERON RECURSOS DEL PNUD</b>	
19.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de San Luis Potosí
20.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo del Valle de Toluca
21.	Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo Pachuca
22.	Cámara Nacional de Comercio, Servicio y Turismo de Veracruz
23.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Torreón
24.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cd. Victoria
25.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Guadalajara
26.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Guerrero
27.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios Y Turismo de Mazatlán
28.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mexicali Confederada
29.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monclova
30.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey
31.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de San Luis Río Colorado, Sonora
32.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Villahermosa
33.	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Zacatecas
34.	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
35.	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación Yucatán, A. C.
36.	Caminemos Juntos por un Pueblo Mejor, A.C.
37.	CEMPACCA por un México Más Prospero, A.C.
38.	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México
39.	Centro Empresarial Coparmex Ciudad Juárez
40.	Centro Empresarial de Cuauhtémoc, S.P.
41.	Centro Empresarial de Durango, S.P.
42.	Centro Empresarial de la Ciudad de México, Distrito Federal, S.P.
43.	Centro Empresarial de Mérida
44.	Centro Empresarial de Nayarit, S.P.
45.	Centro Empresarial de Puebla, S.P.
46.	Centro Empresarial de Quintana Roo, S.P.
47.	Centro Empresarial de Tabasco, S. P.
48.	Centro Empresarial de Tijuana, S. P.
49.	Centro Empresarial de Veracruz, S.P.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO RECIBIERON RECURSOS DEL PNUD</b>	
50.	Centro Empresarial del Norte De Sonora
51.	Centro Patronal de León, S.P.
52.	Centro Patronal De Mexicali
53.	Colegio de Abogados del Estado de Hidalgo, A.C.
54.	Colegio Nacional de Maestros de Educación Primaria, A.C.
55.	Colegio Tabasqueño de Historiadores, A.C.
56.	Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, A.C.
57.	Comisión de Organizaciones de México por los Derechos Humanos
58.	Comité Ciudadano por la Transparencia, A.C.
59.	Comité Ciudadano Pro Derechos Humanos de Sonora, A.C.
60.	Comunicación Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina, A.C.
61.	Comunidades para el Desarrollo Sustentable, A.C.
62.	CONCANACO Servitur México
63.	Confederación Patronal de la República Mexicana
64.	Confederación Patronal de la República Mexicana, Centro Empresarial de Michoacán
65.	Confederación Patronal de la República Mexicana, Delegación Celaya
66.	Consejo Estatal de Organizaciones Civiles de Tabasco, A.C.
67.	Consejo Nacional De ONG'S
68.	Contacto Zacatecas, A.C.
69.	Contexto Humanista, A.C.
70.	Coordinación Nacional de Líderes Y Observadores
71.	Coparmex Hidalgo Sindicato Patronal
72.	Desarrolladores Inmobiliarios de Celaya, S.A. De C.V.
73.	Desarrollo Autogestionario
74.	Eben Ezer, A.C.
75.	Ecología y Tierra, A.C.
76.	Educar para la Integración, A.C.
77.	Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, Querétaro
78.	Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas
79.	Fundación Carlos Sarabia, A.C.
80.	Fundación Corazón de Ángel, A.C.
81.	Fundación Dana, A.C.
82.	Fundación de Transparencia para Renovar México, A.C.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO RECIBIERON RECURSOS DEL PNUD</b>	
83.	Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C.
84.	Fundación Murrieta
85.	Fundación Unidos Contra la Pobreza y la Marginación, A. C. Filial Hidalgo
86.	Gran Logia de Libres y Aceptados Masones de Tamaulipas
87.	Grandeza Mexicana Nueva Generación, A.C.
88.	Grupo de la Tercera Edad, Hilos de Plata, A.C.
89.	Grupo Socio-Político Unidad Nacional Venustiano Carranza, A.C.
90.	Hermanos Construyendo un Futuro Exitoso, A.C.
91.	Historiadores de Tabasco, A.C.
99.	Ilustre Colegio de Abogados de Tlaxcala Lic. Manuel Lardizábal y Uribe, A.C.
93.	Instituto De Cooperación y Desarrollo Comunitario, INCODECO, A.C.
94.	Instituto de Discapacidad de los Estados Unidos Mexicanos, A.C.
95.	Instituto de Gestión y Liderazgo Social para el Futuro, A.C.
96.	Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal Asociación Civil
97.	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Querétaro.
98.	La Pirinola: Actividades Culturales, Educativas y de Desarrollo Para Educación Especial, A.C.
99.	Líderes Sociales México, A.C.
100.	Maestros y Sociedad en Movimiento, A.C.
101.	Miti Chimalli, A.C.
102.	Movimiento Ciudadano Ricardo Guerrero Hernández, A.C.
103.	Movimiento Internacional de Mujeres, A.C.
104.	Mujeres Activistas por el Desarrollo Social, Asociación Civil
105.	OCNEPAN México
106.	Organización Comprometida con el Campo, A.C.
107.	Organización Crecemos con el Campo, A.C.
108.	Organización Cultura Liberal, A.C.
109.	Por una Ciudadanía Participativa en el Estado de Michoacán, A.C.
110.	Profesionistas del Derecho Manuel Crecencio Rejón y Alcalá, A.C.
111.	Publicaciones la Tecla, A.C.
112.	Sindicato de Trabajadores del Instituto Tecnológico Superior de Perote
113.	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales Com. Ejec. Local Sec. Sind. 29, Morelia Michoacán
114.	Sindicato Unificado de Maestros y Académicos del Estado de México



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES QUE NO RECIBIERON RECURSOS DEL PNUD</b>	
115.	Sociólogos de Tabasco, A.C.
116.	Súper Nova Expresión Social, A.C.
117.	Tendiendo Puentes, A.C.
118.	Todos Para Todos, A.C.
119.	Unión De Milperos Tradicionales los Sueños de las Mujeres y Hombres de Maíz, A.C.
120.	Unión Torres del Lago, A.C.
121.	Vigía de la Democracia, A.C.
122.	Visionora, A.C.

**13.** Que una vez agotado el procedimiento señalado en los Antecedentes antes descritos, la Unidad de Fiscalización presenta ante el Consejo General el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución respecto de los Informes de Ingresos y Gastos presentados por las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**14.** Que en el Dictamen Consolidado la Unidad de Fiscalización, se detectaron 30 observaciones en 14 Organizaciones de Observadores Electorales; de las cuales 25 observaciones son de forma y 5 son de fondo. Respecto de las observaciones de forma, 19 observaciones corresponden a 10 Organizaciones de Observadores Electorales cuyos proyectos fueron aprobados por el PNUD y las 6 observaciones restantes, corresponde a 4 Organizaciones de Observadores Electorales sin financiamiento por parte del PNUD. Respecto de las 5 observaciones de fondo, todas se detectaron en 3 Organizaciones de Observadores Electorales con proyectos aprobados por el PNUD.

**15.** Que conforme a lo señalado en el Dictamen Consolidado correspondiente, este Consejo General analizará cada una de las Organizaciones de Observadores Electorales por apartados específicos en los términos siguientes:

#### **15.1 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ANÁLISIS, DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C., específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8422/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

Así mismo con oficio numero UF-DA/10650/12 del 27 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), se exhortó de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no dio contestación a los oficios antes citados, ni presentó el Informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.



De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente .

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C, al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la



omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>1</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la

<sup>1</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

*No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental,*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

## **15.2 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN DE PROFESIONISTAS MULTIDISCIPLINARIOS PASO FIRME, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C., específicamente, es la siguiente:

### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8457/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no presentó el Informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que



la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:



*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>2</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución*

<sup>2</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.3 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN JUNTOS POR LA DIGNIFICACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C., específicamente, es la siguiente:

### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Asociación juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8421/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no presentó el Informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

de Observadores Electorales Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la



imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>3</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

---

<sup>3</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

#### **15.4 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN MEXICANA DE MUJERES EMPRESARIAS DEL ESTADO DE COLIMA.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8421/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 y que la presentación de dicho informe



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

Sin embargo, la organización no presentó el Informe en comento dentro del plazo señalado.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/10653/12 del 27 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), emitió un segundo recordatorio a la Organización con el propósito de facilitar el cumplimiento de la normatividad respectiva, haciéndole una invitación para que presentara a la brevedad el citado informe.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no presentó el Informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima, al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber:



certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve.*"

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido



sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>4</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la*

<sup>4</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



*infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.



## **15.5 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ASOCIACIÓN NACIONAL CÍVICA FEMENINA, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

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

- a) 2 falta de carácter formal: conclusiones 4 y 6.
- b) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 5.
- c) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 7.
- d) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 8.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

### **EGRESOS**

#### **Verificación Documental**

##### **Conclusión 4**

*“La Organización omitió dar respuesta a la solicitud de presentar el formato de ‘Resumen Financiero’, con las correcciones determinadas durante la revisión.”*

#### **Transporte y Viáticos**



### **Conclusión 6**

*"La Organización omitió presentar un comprobante por \$5,325.01."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 4**

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se observó que no coincidía el monto de la documentación proporcionada contra el resumen de comprobación de gastos anexa al "Informe Sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", correspondiente a los gastos ejercidos. Los casos en comento se detallan a continuación:

RUBRO	IMPORTE SEGUN					
	RESUMEN FINANCIERO		DOCUMENTACIÓN SOPORTE		DIFERENCIA	
	PRIMERA MINISTRACION	SEGUNDA MINISTRACION	PRIMERA MINISTRACION	SEGUNDA MINISTRACION	PRIMERA MINISTRACION	SEGUNDA MINISTRACION
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=(A)-(C)	(F)=(B)-(D)
Remuneración al Personal	\$143,919.87	\$104,531.63	\$147,868.16	\$108,531.63	-\$3,948.29	-\$4,000.00
Transporte y viáticos	22,913.17	21,328.51	22,913.17	21,608.51	\$0.00	-280.00
Papelería y Otros Insumos	16,881.47	2,808.65	16,881.47	2,924.65	\$0.00	-116.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$183,714.51</b>	<b>\$128,668.79</b>	<b>\$187,662.80</b>	<b>\$133,064.79</b>	<b>-\$3,948.29</b>	<b>-\$4,396.00</b>

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

- El Informe sobre el origen, monto y aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales en el formato establecido en el Reglamento de la materia, debidamente corregido de tal manera que reflejara la totalidad de los gastos ejercidos, así como las relaciones de éstos, debidamente corregido, de forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, 274, numerales 1 y 2, 276, inciso d), 306 y 339 del Reglamento de Fiscalización.



La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10686/12 del 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

En consecuencia, con escrito sin número del 13 de septiembre de 2012, recibido por la autoridad electoral el mismo día, la Organización dio respuesta al oficio citado; sin embargo, omitió presentar aclaración alguna al respecto. Por tal razón, la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia al no presentar el formato de Resumen Financiero con las correcciones solicitadas, incumplió con lo dispuesto en el artículo 274, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 6**

De la revisión a los gastos "Transporte y Viáticos", se observaron facturas por concepto de transporte aéreo y hospedaje; sin embargo, omitió informar la razón o el motivo de dichos viajes y servicios realizados; toda vez que debieron estar vinculados únicamente con las actividades relacionadas directamente con la observación electoral. Los casos en comento se detallan a continuación:

DATOS DEL COMPROBANTE						PERSONA QUE VIAJO Y/O HOSPEDO	PUESTO	REFERENCIA
NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE			
D6V4PZ	08-05-12	ABC. Aerolíneas, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	Estado de México	\$3,454.93	Mariana Karime Hoz Jáuregui	Responsable del Proyecto	
P8FK6G	16-05-12	ABC. Aerolíneas, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	Estado de México	3,797.25	María Eugenia Mondragón Cobos	Responsable de Metodología	
176715	14-05-12	Hotel Ensenada, S.A. de C.V.	10 renta	México, D.F.	4,940.00			(1)
BHWXKD	18-06-12	Despegar.Com México, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	México	5,883.00	Bertha Teresa Albarrán	No está prestando servicios a la organización	
A 55738	22-06-12	Price Res, S.A. de C.V.	Paquete de viaje del 26 al 28 de junio del 2012	Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo	5,325.01			(2)
<b>TOTAL</b>					<b>\$23,400.19</b>			

Asimismo, la póliza referenciada con (2) del cuadro que antecede omitió presentar la copia del talón del pasajero, el boleto electrónico y/o los pases de abordar correspondientes.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- Los boletos, pases de abordar o boletos electrónicos de los pasajeros que realizaron el viaje.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, numeral 2, 151, 152 y 339 del Reglamento de Fiscalización, en relación con la fracción II, Rubro 2, inciso c) del Manual "Apoyo a la Observancia Electoral 2012".

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10686/12 del 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

En consecuencia, con escrito sin número del 13 de septiembre de 2012, recibido por la autoridad electoral el mismo día, la Organización dio respuesta al oficio citado; sin embargo, omitió presentar aclaración alguna al respecto. Por tal razón, la observación se consideró no subsanada por \$5,325.01.

En consecuencia al no presentar el comprobante solicitado, incumplió con lo dispuesto en el artículo 152 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, la organización no dio respuesta alguna.

## **II. Imposición de la sanción.**



De lo anterior se desprende que la Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, el conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>5</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se trascribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

---

<sup>5</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

b) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece en la conclusión sancionatoria 5 lo siguiente:

## EGRESOS

### Transportes y viáticos

#### Conclusión 5

*“La Organización omitió dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, por un importe de \$23,400.19.”*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

#### Conclusión 5

De la revisión a los gastos "Transporte y Viáticos", se observaron facturas por concepto de transporte aéreo y hospedaje; sin embargo, omitió informar la razón o el motivo de dichos viajes y servicios realizados; toda vez que debieron estar vinculados únicamente con las actividades relacionadas directamente con la observación electoral. Los casos en comento se detallan a continuación:

DATOS DEL COMPROBANTE						PERSONA QUE VIAJO Y/O HOSPEDO	PUESTO	REFERENCIA
NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE			
D6V4PZ	08-05-12	ABC. Aerolíneas, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	Estado de México	\$3,454.93	Mariana Karime Hoz Jáuregui	Responsable del Proyecto	
P8FK6G	16-05-12	ABC. Aerolíneas, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	Estado de México	3,797.25	María Eugenia Mondragón Cobos	Responsable de Metodología	
176715	14-05-12	Hotel Ensenada, S.A. de C.V.	10 renta	México, D.F.	4,940.00			(1)



DATOS DEL COMPROBANTE						PERSONA QUE VIAJO Y/O HOSPEDO	PUESTO	REFERENCIA
NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE			
BHWXKD	18-06-12	Despegar.Com México, S.A. de C.V.	Transporte Aéreo	México	5,883.00	Bertha Teresa Albarrán	No está prestando servicios a la organización	
A 55738	22-06-12	Price Res, S.A. de C.V.	Paquete de viaje del 26 al 28 de junio del 2012	Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo	5,325.01			(2)
<b>TOTAL</b>					<b>\$23,400.19</b>			

En consecuencia, se solicitó a la Organización que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, numeral 2, 151, 152 y 339 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10686/12 del 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

En consecuencia, con escrito sin número del 13 de septiembre de 2012, recibido por la autoridad electoral el mismo día, la Organización dio respuesta al oficio citado; sin embargo, omitió presentar aclaración alguna al respecto. Por tal razón, la observación se consideró no subsanada, por un importe de \$23,400.19.

En consecuencia al no proporcionar la justificación por los viajes realizados que se relacionen con el objeto de la observación electoral, la organización incumplió con lo dispuesto en los artículos 149, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la omisión de responder respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara la aclaración respectiva, sin embargo, la organización no presentó aclaración correspondiente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-05/2010**, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la



falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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 este orden de ideas, la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales es una omisión de justificar un gasto por diversos viajes realizados.

### **b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron**

**Modo:** La conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**, siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.

**Tiempo:** Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores Electorales es una omisión de justificar unos viajes realizados, que se relacionaran con el objeto de la observación electoral, y presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19., surgieron de la revisión de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxpa número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta consistente en omitir justificar los gastos que por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y al no presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19, actualizan la merma al principio de certeza, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).

Las normas transgredidas por la organización de observadores Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C., son las dispuestas en los artículos 149 numeral 2 y 151 del Reglamento de Fiscalización, mismos que se transcriben a continuación:

*“Artículo 149.*

*...*

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este tenor dicho artículo, establece la obligación de que una vez que los observadores electorales registren contablemente sus gastos, deben de acreditar su vinculación con la actividades de la observación electoral y con ello justificar el gasto reportado, pues la autoridad debe tener certeza de que lo reportado se destine para los fines electorales que se reporta.

Lo anterior es así, pues el órgano fiscalizador debe de conocer que la aplicación de recursos se apegue conforme a lo establecido legal y reglamentariamente establecido, pues debe de vigilar que observadores electorales, utilicen y apliquen el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades

*“Artículo 151.*

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

En citado artículo, establece la obligación de los observadores de que una vez que los partidos políticos registren contablemente sus gastos y que vinculen el mismo con las actividades de la observación electoral, implicando con ello, que deben entregar una relación de personas que recibieron cantidades de dinero con la finalidad de efectuar actividades de observador electoral indicando su nombre y apellidos completos. Es así que se imponga la obligación a los observadores para que realicen un listado de las personas que recibieron recursos para la actividades relacionadas a la observación electoral por lo que genera y protege el principio de certeza y transparencia, pues la autoridad electoral necesita elementos para efectos de corroborar la entrega de recursos a las personas que enlista en la relación que requiere el Reglamento.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneró directamente la obligación de rendir de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos. Esto es, se trata de una conducta e infracción, la cual, vulneró diversos preceptos normativos, en el uso adecuado de recursos, afectándolo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento



de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan los Observadores Electorales.

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar por la misma para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de las organizaciones de observadores electorales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

**e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o 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) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

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

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el de certeza y transparencia, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistente en la omisión de justificar gastos de viajes, así como omitir presentar la relación de personas a las que se les otorgó recursos para la observación electoral se acredita la vulneración o afectación aludido bien jurídico protegido, vulnerando los principios de transparencia y certeza.



En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales vulneraron (peligro concreto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó con los elementos para tener certeza de que lo reportado por la organización de observadores electorales en los informes presentados, haya sido efectivamente destinado para los fines de observación electoral.

#### **f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

Del análisis del Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, la conducta es única, la que quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en que la Organización omitió dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionaran con el objeto de la observación electoral, y no presentó la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, 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.

#### **Calificación de la falta**

Para la calificación de la diversidad de infracciones, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de falta sustancial o de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido reporte sobre el destino de recursos, de conformidad con el Reglamento de la materia y sus anexos.
- Con la actualización de faltas de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



- Se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como grave ordinaria.

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **FONDO** porque se trata de una violación sustantiva, ya que Organización omitió dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionaran con el objeto de la observación electoral, y no presentó la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19. 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 omitir dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y no presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19, ha quedado acreditada y no solo 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 ORDINARIA**.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

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.

Debe considerarse que el hecho de que la organización de observadores omitió dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y no presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19. Impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de conocer con certeza la finalidad que se le dio a los recursos públicos, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de las organizaciones de observadores electorales se desarrollen con apego a la ley y se vulneró el principio de certeza.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que las organizaciones de observadores electorales sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión a las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se advierte que la Organización de Observadores Electorales incumplió con su obligación de dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y no presentó la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con certeza la finalidad o justificación en que la organización de observadores electorales egresó diversos recursos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de justificar los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19, 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 del 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 conducta materia de análisis 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. Imposición de la sanción.**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria.
- Con la actualización de falta de fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.



- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La organización de observadores electorales conocía los alcances de las disposiciones reglamentarias invocadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta de justificar por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19.
- La organización al realizar la conducta infractora correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral federal 2011-2012, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización de observadores electorales no es reincidente, por lo que hace a la conducta detallada en la conclusión 5.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende un incumplimiento a las obligaciones establecidas por el Reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conducta infractora asciende a un importe de \$23,400.19.

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

*I. Con amonestación pública;*

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

En el caso concreto, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.

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

Cabe señalar que dada la irregularidad en que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** se estima aplicable la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia 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.**

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resulta 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 dar respuesta respecto a la justificación por los viajes realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y no presentó la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización por concepto de hospedaje, por un importe de \$23,400.19, 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 ordinaria**, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** la sanción consistente en una **multa de 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismos que**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**equivalen a \$12,466.00 (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, como el conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Por tanto, la capacidad económica del infractor se determinó valorando que en el monto del proyecto autorizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los recursos que se otorgaron fueron sólo para gastos directamente vinculados con la observación electoral y al haberlos destinado a fines diversos o que no se justifican, representan un beneficio que incrementa su patrimonio para el ente que los disfrutó.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**

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

c) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece en la conclusión sancionatoria 7, lo siguiente:

## **EGRESOS**

### **Difusión, Prensa y Comunicación**

#### **Conclusión 7**

*"La organización omitió presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532.28."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDADE REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 7**

De la revisión a los gastos "Difusión, Prensa y Comunicación", se observaron facturas por diversos conceptos; sin embargo, omitió remitir las muestras o evidencias fotográficas que ampararan el gasto realizado, toda vez que se requería corroborar que dichos gastos estuvieran vinculados únicamente con las actividades a la observancia electoral. Los casos en comento, se detallan a continuación:



FACTURA		PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE TOTAL
NÚMERO	FECHA				
1784	28-05-12	Rabih Assaf	2 ponchados y 25 camisas bordadas	México, D.F.	\$4,930.00
A 22	21-05-12	Guadalupe Mondragón Cobos	10 pzas porta banner .6X1.60 m, 10 pzas lona banner .60X1.60 m, 1 pz lona 3.5X1.5 m.	Tlalnepanlla, México	7,493.60
1	28-05-12	Paola Berenice Reyes Martínez	2500 pulseras bordadas	México, D.F.	5,800.00
2	28-05-12	Paola Berenice Reyes Martínez	150 playeras blancas cuello redondo peso medio tallas CH, M, G, XG, 150 impresión selección a color tamaño 12X lo que de de alto, 150 impresión a 1 tinta roja tamaño 10X lo que de de alto	México, D.F.	8,700.00
246	13-06-12	Coforseca S. de R.L. de C.V.	2900 trípticos observación electoral en papel cuche brillante tamaño 28X21.5 impresos en selección de color	Tlalnepanlla, Estado de México	4,608.68
<b>TOTAL</b>					<b>\$31,532.28</b>

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

- Las muestras o evidencia fotográfica de los conceptos detallados en las facturas del cuadro que antecede, que demostrara la vinculación con la actividad de la observancia electoral.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, numeral 2 y 151 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10686/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

En este sentido, con escrito sin número del 13 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, la Organización dio respuesta al oficio citado; sin embargo, omitió presentar aclaración alguna al respecto. Por tal razón, la observación se consideró no subsanada, por un importe de \$31,532.28.



En consecuencia al no presentar las muestras o evidencia del gasto realizado, toda vez que se requería corroborar que dichos gastos estuvieran vinculados únicamente con las actividades a la observancia electoral, incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 2 y 151 del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación de las muestras o evidencia del gasto realizado, toda vez que se requería corroborar que dichos gastos estuvieran vinculados únicamente con las actividades a la observancia electoral, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara la aclaración respectiva; sin embargo, la organización no presentó la aclaración correspondiente.

## **II. individualización de la sanción.**

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-05/2010**, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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 este orden de ideas, la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales es una omisión de presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532.28.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: La conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**, siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores Electorales es omitir presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532.28." surgió de la revisión de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.



Lo anterior se confirma, ya que con la omisión de presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 no vinculó, dichos gastos con las actividades a los observadores electorales, por lo que se actualiza la merma al principio de certeza, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).

Las normas transgredidas por la organización de observadores Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C., son las dispuestas en los artículos 149 numeral 2 y 151 del Reglamento de Fiscalización, mismos que se transcriben a continuación:

*"Artículo 149.*

*...*

*2. Los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculados únicamente con actividades relacionadas directamente con la observación electoral."*

*"Artículo 151.*

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

En citado artículo, establece la obligación de los observadores de que una vez que registren contablemente sus gastos y que vinculen el mismo, con las actividades de la observación electoral, implicando con ello, de que deben de entregar una relación de personas que recibieron cantidades de dinero con la finalidad de efectuar actividades de observador electoral indicando su nombre y apellidos completos, ello implica, es así que se imponga la obligación a los observadores de que realicen un listado de las personas que recibieron recursos para la actividades relacionadas a la observación electoral por lo que genera y protege el principio de certeza y transparencia, pues la autoridad electoral necesita elementos para efectos de corroborar la entrega de recursos a las personas que enlista en la relación que requiere el Reglamento.



Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneró directamente la obligación de rendir de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos. Esto es, se trata de una conducta e infracción, la cual, vulneró diversos preceptos normativos, en el uso adecuado de recursos, afectándolo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan los Observadores Electorales.

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar por la misma para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de las organizaciones de observadores electorales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

**e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o 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) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo



que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

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

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el de certeza y transparencia, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistente en la omisión de justificar gastos de viajes, así como



omitir presentar la relación de personas a las que se les otorgó recursos para la observación electoral se acredita la vulneración o afectación aludido bien jurídico protegido, vulnerando los principios de transparencia y certeza.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales vulneraron (peligro concreto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó con los elementos para tener certeza de que lo reportado por la organización de observadores electorales en los informes presentados, haya sido efectivamente destinado para los fines de observación electoral.

#### **f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

Del análisis del Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, la conducta es única, la que quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en que la Organización omitió dar respuesta respecto a la justificación del gasto reportado y relacionarlo con el objeto de la observación electoral, por un importe de \$ \$31,532.28.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, 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.

#### **Calificación de la falta**

Para la calificación de la infracción, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se tratan de una falta sustancial o de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido reporte sobre el destino de recursos, de conformidad con el Reglamento de la materia y sus anexos.
- Con la actualización de faltas de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.



- Se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como grave ordinaria.

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **FONDO** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la Organización ya que con la organización omitió presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 por tanto no vinculó, dichos gastos con las actividades encomendadas a los observadores electorales y dicha irregularidad 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 omitir presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 no vinculó, dichos gastos con las actividades a los observadores electorales, ha quedado acreditada y no solo 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 de liberada que obedece a una deficiente organización y negligencia



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

y, c) que dicha acción se traduce en una transgresión a los principios de certeza, legalidad, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, este Consejo General califica la falta acreditada como **GRAVE ORDINARIA**.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

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.

Debe considerarse que el hecho de que la organización de observadores omitió presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 no vinculó, dichos gastos con las actividades a los observadores electorales, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de conocer con certeza la finalidad que se le dio a los recursos públicos, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de las organizaciones de observadores electorales se desarrollen con apego a la ley y se vulneró el principio de certeza.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que las organizaciones de observadores electorales sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión a las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se advierte que la Organización de Observadores Electorales incumplió con su obligación de presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 y vincular dichos gastos con las actividades a los observadores electorales.

Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con certeza la finalidad o justificación en que la organización de observadores electorales egresó diversos recursos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de justificar los gastos, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización, 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 del 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 conducta materia de análisis 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. Imposición de la sanción.**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria.
- Con la actualización de falta fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.
- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.



- La organización de observadores electorales conocía los alcances de las disposiciones reglamentarias invocadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta de justificar por los gastos realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral.
- La organización al realizar la conducta infractora correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral federal 2011-2012, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización de observadores electorales no es reincidente, por lo que hace a la conducta detallada en la conclusiones 7.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende un incumplimiento a las obligaciones establecidas por el Reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conducta infractora asciende a un importe de \$31,532. 28

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

*I. Con amonestación pública;*

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

En el caso concreto, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Cabe señalar que dada la irregularidad en que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** se estima aplicable la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia 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.**

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resulta 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 presentar las muestras o evidencia de los gastos realizados según las facturas señaladas por un importe de \$31,532 y por tanto no vinculó, dichos gastos con las actividades a los observadores electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **grave ordinaria**, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** la sanción consistente en una **multa de 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismos que equivalen a \$12,466.00 (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Por tanto, la capacidad económica del infractor se determinó valorando que en el monto del proyecto autorizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los recursos que se otorgaron fueron sólo para gastos directamente vinculados con la observación electoral y al haberlos destinado a fines diversos o que no se justifican, representan un beneficio que incrementa su patrimonio para el ente que los disfrutó.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**

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

d) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece en la conclusión sancionatoria 8 lo siguiente:

## **EGRESOS**

### **Equipo Tecnológico**

#### **Conclusión 8 .**

*“La Organización omitió presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 8**

De la revisión a los gastos por concepto de “Equipo Tecnológico” se observó que presentó una factura por concepto de compra de equipo de cómputo, sin embargo en el manual “Apoyo a la Observación Electoral 2012” emitido por la PNUD, no autorizó la compra de ningún equipo de cómputo, a menos de que el Comité Técnico de Evaluación lo apruebe; sin embargo no se localizó documento alguno que justificara o aprobara dicha erogación. Los casos en comento se detallan a continuación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

DATOS DE LA FACTURA					
NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	LUGAR EXPEDICIÓN	DE IMPORTE TOTAL
CAAP486610	06-06-12	Nueva Wal Mart de México, S. de R.L. de C.V.	1 multifuncional 8600, 1 laptop HP DM4, 1 HP 950 Black	México, D.F.	\$16,262.66

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

- Documento en el cual se pudiera apreciar la aprobación del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición del equipo de cómputo antes referido.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, numeral 2 y 151 del Reglamento de Fiscalización, en relación con la fracción II, Rubro 5 del Manual "Apoyo a la observancia Electoral 2012".

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10686/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

En este sentido, con escrito sin número del 13 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido por la autoridad electoral el mismo día, la Organización dio respuesta al oficio citado; sin embargo, omitió presentar aclaración alguna al respecto. Por tal razón, la observación se consideró no subsanada, por un importe de \$16,262.66.

En consecuencia, al no presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición del equipo de cómputo, lo que conlleva que no se acreditó que los gastos erogados únicamente estuvieran vinculados con las actividades propias de la observancia electoral, incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, en relación con la fracción II, Rubro 5 del Manual "Apoyo a la observancia Electoral 2012".

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización,



toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación de la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición del equipo de cómputo, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara la aclaración respectiva; sin embargo, la organización no presentó la aclaración correspondiente.

## II. Imposición de la sanción.

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-05/2010**, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por una organización de observadores electorales y su imputación subjetiva, la autoridad



electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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 este orden de ideas, la irregularidad cometida por la Organización de Observadores Electorales fue omitir presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

### **b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron**

Modo: La conducta realizada por la Organización de Observadores Electorales Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C., siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.



Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la Organización de Observadores Electorales de omitir presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, surgió de la revisión de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

#### **c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

#### **d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

Lo anterior se confirma, ya que con la omisión de presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, y no justificar que el gasto reportado, se vinculara con las actividades de observadores electorales, por tanto actualizó la merma al principio de certeza, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).



La norma transgredida por la organización de observadores Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C., es la dispuesta en el artículo 149 numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, mismo que se transcribe a continuación:

**“Artículo 149.**

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

El citado artículo, establece la obligación de los observadores de que una vez que registren contablemente sus gastos, deben de acreditar su vinculación con la actividades de la observación electoral y con ello justificar el gasto reportado, pues la autoridad debe tener certeza de que lo reportado se destine para los fines electorales que se reporta. Lo anterior es así, pues el órgano fiscalizador debe de conocer que la aplicación de recursos se apegue conforme a lo establecido legal y reglamentariamente establecido.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneró directamente la obligación de rendir de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos. Esto es, se trata de una conducta e infracción, la cual, vulneró diversos preceptos normativos, en el uso adecuado de recursos, afectándolo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan los Observadores Electorales.

Así, es deber de las organizaciones de observadores electorales informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar por la misma para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de las organizaciones de observadores electorales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es



precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

**e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o 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) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

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.

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el de certeza y transparencia, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistente en la omisión de presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, y justificar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, se acredita la vulneración o afectación aludido bien jurídico protegido, vulnerando los principios de transparencia y certeza.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables a la organización de observadores electorales, las cuales vulneraron (peligro concreto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó con los elementos para tener certeza de que lo reportado por la organización de observadores electorales en los informes presentados, haya sido efectivamente destinado para los fines de observación electoral.

#### **f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

Del análisis del Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, la conducta es única, la que quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en que la Organización omitió presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un



importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comento, 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.

### **Calificación de la falta**

Para la calificación de la infracción, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustancial o de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido reporte sobre el destino de recursos, de conformidad con el Reglamento de la materia y sus anexos.
- Con la actualización de faltas de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como grave ordinaria.

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **FONDO** porque se trata de una violación sustantiva, ya que Organización ya que con la organización omitió presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, y



dicha irregularidad 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 fue omitir presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, ha quedado acreditada y no solo 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 ORDINARIA**.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

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.

Debe considerarse que el hecho de que la organización de observadores omitió presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de conocer con certeza la finalidad que se le dio a los recursos públicos, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de las organizaciones de observadores electorales se desarrollen con apego a la ley y se vulneró el principio de certeza.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que las organizaciones de observadores electorales sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión a las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se advierte que la Organización de Observadores Electorales incumplió con su obligación presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto de justificar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con certeza la finalidad o justificación en que la organización de observadores electorales egresó diversos recursos.

Conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de justificar los gastos, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, y presentar la relación de personas que se beneficiaron por el egreso de la organización, 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 del 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 conducta materia de análisis 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. Imposición de la sanción.**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria.
- Con la actualización de falta fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.
- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- La organización de observadores electorales conocía los alcances de las disposiciones reglamentarias invocadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta de justificar por los gastos realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral.
- La organización al realizar la conducta infractora correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral federal 2011-2012, con lo que imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización de observadores electorales no es reincidente, por lo que hace a la conducta detallada en la conclusión 8.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- Aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende un incumplimiento a las obligaciones establecidas por el Reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conducta infractora asciende a un importe de \$16,262.66

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

*I. Con amonestación pública;*

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

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

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

En el caso concreto, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.

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

Cabe señalar que dada la irregularidad en que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** se estima aplicable la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia 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.**



Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resulta 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 presentar la autorización del Comité Técnico de Evaluación para la adquisición de un equipo de cómputo por un importe de \$16,262.66, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

Es así que tomando en cuenta la falta de fondo calificada como **grave ordinaria**, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.** la sanción consistente en una **multa de 100 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismos que equivalen a \$6,233.00 (seis mil doscientos treinta y tres pesos M.N)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del



infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Por tanto, la capacidad económica del infractor se determinó valorando que en el monto del proyecto autorizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los recursos que se otorgaron fueron sólo para gastos directamente vinculados con la observación electoral y al haberlos destinado para adquisición de activos (equipo de cómputo), la aportación de recursos del PNUD pasó a formar parte de sus bienes o derechos y por lo tanto de su patrimonio, porque un ingreso de recursos (incremento en el activo contable), que es destinado para la adquisición de activos (derechos con los que cuenta una entidad), representa un beneficio patrimonial.

Por otra parte, los recursos otorgados exclusivamente para gastos vinculados con la observación electoral, que no se destinan para ello o que no se justifican, representan también un beneficio que incrementa su patrimonio para el ente que los disfrutó.

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

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### **15.6. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES AVANCE-ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO, A.C. (FUNDACIÓN ETHOS)**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. (Fundación Ethos)** son las siguientes:

a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones 3 y 4.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

#### **INGRESOS**

##### **Financiamiento del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

##### **Revisión de Gabinete**

##### **Conclusión 3**

*"La Organización omitió presentar el Informe de Observadores Electorales con las correcciones determinadas en el marco de la revisión."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## Bancos

### Conclusión 4

*"La Organización omitió presentar la totalidad de los estados de cuenta bancarios y sus conciliaciones, correspondientes a los meses de abril a junio de 2012."*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 3

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se observó que en el informe presentado, sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, apartado II, Ingresos, no se consideró la totalidad del financiamiento público asignado, así como, omitió presentar los estados de cuenta bancarios donde se muestren los depósitos recibidos, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	SEGÚN INFORME DE OBSERVADORES ELECTORALES	SEGÚN RELACIÓN DEL FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2012 (primera y segunda etapa)	SEGÚN RECIBO INTERNO PRESENTADO
II Ingresos	\$164,720.00	\$350,030.00	\$185,310.00

En consecuencia mediante oficio UF-DA/10753/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido por la organización el 30 del mismo mes y año, se le solicitó presentar lo siguiente:

- El informe de observador electoral debidamente corregido, donde se mostrara el importe del financiamiento recibido.
- Los estados de cuenta bancarios donde se reflejaran los ingresos recibidos.
- Los recibos internos con su documentación soporte, fichas de depósito, copias de cheques.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.



Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, inciso b), 274, numerales 1 y 2, 276, inciso d) y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, con escrito sin número del 10 de septiembre de 2012 (Anexo 4 del Dictamen Consolidado), la organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

*"(...) procedemos a anexar al presente la siguiente documentación a fin de subsanar las posibles omisiones.*

CONCEPTO	SEGÚN INFORME DE OBSERVADORES ELECTORALES	SEGÚN RELACIÓN DEL FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2012 (primera y segunda etapa)	SEGÚN RECIBO INTERNO PRESENTADO
II Ingresos	\$164,720.00	\$350,030.00	\$185,310.00

*Hasta la fecha hemos recibido el importe de financiamiento por:*

CONCEPTO	FECHA	IMPORTE	BANCO
1er. depósito	16-abril-2012	\$164,720.00	SCOTIABANK
2do. depósito	28-junio-2012	\$185,310.00	SCOTIABANK
		<b>\$350,030.00</b>	

*Se adjuntan copias de estados de cuenta bancarios en donde se ven reflejados los ingresos."*

Del análisis a la documentación proporcionada por la Organización, se pudo constatar que realizó los depósitos en la cuenta de cheques número [REDACTED] de la institución Scotiabank a nombre de la Organización, correspondientes a la primera y segunda ministración recibidas del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, por lo que esta parte de la observación se considera atendida.

En relación al Informe de Observador Electoral debidamente corregido, y los recibos internos con su documentación soporte, la Organización omitió su presentación, por lo que en esta parte la observación se consideró no subsanada.



En consecuencia, al no presentar el Informe de Observador Electoral con las correcciones solicitadas, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 270, numeral 1, inciso b) y 274, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

#### **Conclusión 4**

De la revisión a la documentación presentada por su Organización, se observó que omitió presentar los estados de cuenta bancarios correspondientes al periodo de abril a julio del 2012, así como las conciliaciones bancarias correspondientes.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10753/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido por la organización el 30 del mismo mes y año, se le solicitó presentar lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios correspondientes a la cuenta utilizada para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.
- En su caso, las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 66, numeral 3, 306, numeral 1 inciso b) y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, con escrito sin número del 10 de septiembre de 2012 (Anexo 4 del Dictamen Consolidado), la organización dio contestación al oficio; sin embargo, respecto a esta observación no presentó aclaraciones ni documentación al respecto, por lo que la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia, al no presentar los estados de cuenta bancarios y sus conciliaciones solicitados, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 66 numeral 3 y 306, numeral 1 inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización,



toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. (Fundación Ethos) incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la Organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor



se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la Organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario; por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>6</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción

---

<sup>6</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. (Fundación Ethos)** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.7. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE EDUCACIÓN CÍVICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Centro de Educación Cívica para la Participación Ciudadana, A.C.**, son las siguientes:

- a) **3** faltas de carácter formal: conclusiones **3, 5** y **7**.
- b) Vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: conclusión **6**.

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.



## Estados de Cuenta Bancarios y Conciliaciones Bancarias

### Conclusión 3

*“La Organización omitió presentar el estado de cuenta bancario del mes de julio de 2012 con su respectiva conciliación bancaria, así como el contrato de apertura de la cuenta solicitado.”*

## EGRESOS

### Gastos Generales

### Conclusión 5

*“La Organización no presentó documentación comprobatoria de egresos por un monto de \$7,687.50.”*

## Saldo de Ingresos contra Egresos

### Conclusión 7

*“La Organización, no presentó la documentación comprobatoria por un monto de \$96,254.31, correspondiente al remante del financiamiento recibido por el PNUD.”*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 3

De la verificación a la información proporcionada por la Organización se localizaron estados de cuenta bancarios; sin embargo, omitió presentar la totalidad de los mismos y sus respectivas conciliaciones, aunado a que no presentó el contrato de apertura correspondiente. A continuación se detallan los estados de cuenta y conciliaciones faltantes:

INSTITUCIÓN BANCARIA	NÚMERO DE CUENTA	ESTADOS DE CUENTA		CONCILIACIONES BANCARIAS	
		PRESENTADOS	FALTANTES	PRESENTADAS	FALTANTES
BBVA Bancomer	██████████	Mayo y Junio de 2012	Abril y Julio de 2012		Abril, Mayo, Junio y Julio de 2012



En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- Los estados de cuenta bancarios, así como las conciliaciones señaladas en las columnas "Estados de Cuenta y conciliaciones bancarias Faltantes" del cuadro que antecede.
- El contrato de apertura de la cuenta bancaria señalada en el cuadro que antecede y su correspondiente documentación bancaria que permitiera verificar el manejo de la cuenta, como es la tarjeta de firmas.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; y 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 66, numerales 1, 3 y 5; y 306 numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10760/12 de fecha 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año (Anexo 1 del Dictamen Consolidado).

Al respecto, con escrito sin número del 28 de septiembre de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), la Organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

*"(...), se hace entrega de la documentación financiera que justifica las observaciones realizadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de las actividades que se realizaron para la observación electoral siendo la siguiente:*

*(...)*

*Conciliaciones bancarias de los meses de Abril, Mayo, Junio y Julio.*

*(...)"*

Del análisis a la documentación presentada por la Organización se localizaron los estados de cuenta correspondientes al mes de abril de 2012, así como las conciliaciones bancarias de los meses de abril a junio de 2012; razón por la cual, la observación quedó subsanada por lo que respecta a este punto.



Sin embargo, omitió presentar el estado de cuenta bancario del mes de julio de 2012 con su respectiva conciliación bancaria, así como el contrato de apertura de la cuenta solicitada; por tal razón, la observación quedó no subsanada por lo que respecta a este punto.

En consecuencia al no presentar un estado de cuenta y su respectiva conciliación, incumplió con lo establecido en los artículos 66, numerales 3 y 5; así como 306 numeral 1, incisos b) y c) del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 5**

Al comparar el importe reportado en el formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", recuadro III. Egresos contra el total de la documentación proporcionada por la Organización, se observó que no presentó la totalidad de la misma, como se detalla a continuación:

RUBRO	IMPORTE EJERCIDO SEGÚN:		DIFERENCIA
	RELACIONES DE GASTOS (MONTO COMPROBADO)	INFORME RECUADRO III. EGRESOS	
Remuneración del personal	\$18,602.46		
Transporte, alimentación y viáticos	6,849.74		
Gastos de papelería y otros insumos	3,623.24		
Gastos de difusión, prensa y comunicaciones	53,975.00		
Otros Gastos	4,686.84		
<b>TOTAL</b>	<b>\$87,737.28</b>	<b>\$194,613.99</b>	<b>\$106,876.71</b>

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La documentación faltante por \$106,876.71, a nombre de la Organización y con la totalidad de requisitos fiscales, anexa a su respectiva póliza contable.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 149 del Reglamento de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10760/12 de fecha 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año (Anexo 1 del Dictamen Consolidado).

Al respecto, con escrito sin número del 28 de septiembre de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), la Organización presentó una carpeta con pólizas y su documentación soporte correspondiente.

Del análisis a la documentación presentada por la Organización, se localizaron comprobantes de gastos por un importe de \$186,926.49, los cuales cumplen con los requisitos que marcar la normatividad; razón por la cual la observación quedó subsanada por lo que respecta a este punto.

Sin embargo la Organización omitió presentar documentación por un importe de \$7,687.50; por lo cual, la observación queda no subsanada por dicho importe.

En consecuencia, al no presentar la documentación comprobatoria por un importe de \$7,687.50, a nombre de la Organización y con la totalidad de requisitos fiscales, anexa a su respectiva póliza contable, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 7**

Al realizar la operación aritmética de los ingresos contra los egresos reportados por su Organización, se observó que existe un remanente del "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2012" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como se detalla a continuación:

IMPORTE SEGÚN:		REMANENTE
"FONDO DE APOYO PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2012" OTORGADO A LA ORGANIZACIÓN	MONTO TOTAL EROGADO PARA EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES	
\$290,868.30	\$194,613.99	\$96,254.31

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- La documentación comprobatoria que amparara el saldo por \$96,254.31 que se señala en el cuadro que antecede, toda vez que los recursos recibidos del "Fondo de apoyo para la observación electoral 2012" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) deben ser debidamente comprobados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 5; 81, párrafo 1, incisos f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 149 y 339 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10760/12 de fecha 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año (Anexo 1 del Dictamen Consolidado).

Al respecto, con escrito sin número del 28 de septiembre de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), la Organización presentó diversa documentación, sin embargo respecto a este punto omitió presentar documentación y/o aclaración alguna; razón por la cual, la observación quedó no subsanada.

En consecuencia, al no presentar la documentación comprobatoria por un monto de \$96,254.31, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro de Educación Cívica para la Participación Ciudadana, A.C., incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>7</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL**

---

<sup>7</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Educación Cívica para la Participación Ciudadana, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**



## b) Vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en la Conclusión 6 lo siguiente:

### EGRESOS

#### Servicios Personales

#### Conclusión 6

*“La Organización, no presentó la documentación comprobatoria del pago de los impuestos retenidos por concepto de honorarios asimilados.”*

### I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO

De la revisión a la documentación presentada por la Organización, se localizaron recibos de Honorarios Asimilados; sin embargo, omitió presentar los comprobantes de los enteros de impuestos. A continuación se detallan los casos en comento:

COMPROBANTE				
NOMBRE	FECHA	HONORARIOS	ISR RETENIDO	TOTAL PAGADO
Manuela Herrera Rodríguez	30-06-12	\$8,754.10	\$813.89	\$7,940.21
Mariela Montoya Fernández	30-06-12	6,565.57	503.47	6,062.10
Isaías García Izquierdo	30-06-12	3,282.79	187.87	3,094.92
<b>TOTAL</b>		<b>\$18,602.46</b>	<b>\$1,505.23</b>	<b>\$17,097.23</b>

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- Los comprobantes de pago de impuestos retenidos con el sello de las instancias competentes, en los que se reflejara el pago correspondiente.
- Las pólizas, balanzas de comprobación y auxiliares contables a último nivel, en los cuales se reflejaran los impuestos retenidos y pagados por concepto del pago de honorarios señalados en el cuadro que antecede.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 61, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10760/12 de fecha 28 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año (Anexo 1 del Dictamen Consolidado).

Al respecto, con escrito sin número del 28 de septiembre de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), la Organización presentó diversa documentación, sin embargo respecto a este punto omitió presentar documentación y/o aclaración alguna; razón por lo cual, la observación quedó no subsanada.

En consecuencia, este Consejo General considera dar vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en su caso, determine lo conducente respecto de los impuestos generados durante el ejercicio 2012.

#### **15.8 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE ENCUENTRO Y DIÁLOGOS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentro y Diálogos, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*“1. La Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentro y Diálogos, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8561/12, del 18 de julio de 2012 anexo 1 del Dictamen Consolidado, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

Así mismo con oficio numero UF-DA/10766/12 del 28 de agosto de 2012 Anexo 2 del Dictamen Consolidado, se exhortó presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del dictamen, no presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; así como el artículo 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización vigente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentro y Diálogos, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente .



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro de Encuentro y Diálogos, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*



En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>8</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL**

---

<sup>8</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Encuentro y Diálogos, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.



## 15.9 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN PROPUESTA CÍVICA, A.C.

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., específicamente, es la siguiente:

### Conclusión 4

*“De la revisión a los gastos por concepto de “Equipo Tecnológico” se observó que presentó facturas por concepto de compra de equipo de cómputo; sin embargo de la revisión a la documentación presentada por la organización no se localizó la justificación correspondiente para la compra de cada equipo por la cantidad de \$74,917.60.”*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 4

De la revisión a los gastos por concepto de “Equipo Tecnológico” se observó que presentó facturas por concepto de compra de equipo de cómputo; sin embargo de la revisión a la documentación presentada por la organización no se localizó la justificación correspondiente para la compra de cada equipo. Los casos en comento se detallan a continuación:

FACTURA				
NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
10048	24-05-12	Apple Operations México, S.A. de C.V.	3 Laptop Mini Displayport Vga, Mbaire Flas - Spa	\$34,937.00
WADJ136205	15-05-12	Nueva Wall Mart de México, S. de R.L.	4 Compact Mini CQ10-110 Note Book	15,960.00
73783	18-05-12	Operadora OMX, S.A. C.V.	1 Laptop Toshiba 064 g	8,499.00
73783	18-05-12	Operadora OMX, S.A. C.V.	1 Copiadora Bhoother	2,099.30
73784	18-05-12	Operadora OMX, S.A. C.V.	1 Multifuncional Epson	2,442.30
BAGI74155	21-05-12	Nueva Wall Mart de México, S. de R.L.	1 Note Book	6,490.00
BAGI74157	21-05-12	Nueva Wall Mart de México, S. de R.L.	1 Note Book	6,490.00
	<b>TOTAL</b>			<b>\$74,917.60</b>

Adicionalmente, esta autoridad electoral desconocía el fin que tendrían los bienes adquiridos una vez concluido el proceso del proyecto de la observación electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 y 81 numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 339 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10690/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la organización el mismo día, mes y año.

Al respecto, con escrito sin número del 11 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), la organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

*"En respuesta al oficio antes citado, se anexa la siguiente documentación:*

*(...)*

*De la adquisición de 'Equipo Tecnológico'.*

*Se anexa carta dirigida al PNUD, solicitando la comprobación de autorización para la adquisición del equipo. (Anexo copia de la carta)*

*En cuanto al destino de dicho equipo, en le (sic) manual que proporcionó el PNUD, se indica que al final de proyecto ellos determinarán el destino del mismo."*

Del análisis a la documentación proporcionada por la Organización, se observó que acuerdo al Manual sobre la Comprobación de los Recursos Financieros Otorgados por el Proyecto PNUD 00081777 "Apoyo a la Observación Electoral 2012", emitida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se establece en el Rubro 5. Equipo de Cómputo lo siguiente:

*"No se autoriza la compra de ningún equipo de cómputo. Para la adquisición de equipo electrónico que la investigación contemple se deberá presentar la debida justificación y estará sujeta a la aprobación del Comité Técnico de Evaluación."*



En virtud de lo anterior, al no haber presentado la justificación y aprobación del comité técnico de evaluación, la observación se considera no subsanada por un importe de \$74,917.60.

En consecuencia, al no presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo, la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la falta de justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara la documentación correspondiente; sin embargo, la organización fue omisa al respecto.

## II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-05/2010**, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la **Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.**, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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 este orden de ideas, la irregularidad cometida por la referida Organización de Observadores Electorales es una omisión al no haber presentado la justificación y aprobación del comité técnico de evaluación del gasto realizado por la adquisición de equipo de cómputo.

#### **b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron**

**Modo:** La conducta atribuible a la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., se derivó de la revisión a los gastos por concepto de "Equipo Tecnológico", en la que se observó que presentó facturas por concepto de compra de equipo de cómputo; sin embargo de la revisión a la documentación presentada por la organización no se localizó la justificación correspondiente para la compra de cada equipo por la cantidad de \$74,917.60.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., surgió de la revisión de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

#### **c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C. para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta consistente en no presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, se actualiza la merma al principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).

La norma transgredida por la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., es la dispuesta en el artículo 149, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, mismo que se transcribe a continuación:

*“Artículo 149.*

*...*

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

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

Así, el citado artículo establece la obligación de los observadores de que una vez que registren contablemente sus gastos, deben de acreditar su vinculación con la actividades de la observación electoral y con ello justificar el gasto reportado, pues la autoridad debe tener certeza de que lo reportado se destine para los fines electorales que se reporta. Lo anterior es así, pues el órgano fiscalizador debe de conocer que la aplicación de recursos se apegue conforme a lo establecido legal y reglamentariamente establecido



Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulneró directamente la obligación de rendir de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos. Esto es, se trata de una conducta e infracción, la cual, vulneró el precepto normativo, en el uso adecuado de recursos, afectándolo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan las Organizaciones de Observadores Electorales.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de las organizaciones de observadores electorales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

**e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o 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) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

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.

El bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta de la organización, es el de certeza y transparencia, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistente en no presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, se acredita la vulneración o afectación aludido bien jurídico protegido, vulnerando los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual vulneró (peligro concreto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que la organización no justificó el gasto realizado en equipo de cómputo y que éste haya sido efectivamente destinado para los fines de observación electoral.

#### **f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

Del análisis del Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, la conducta es única, la que quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en que la Organización no presentó la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, 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.

#### **Calificación de la falta**

Para la calificación de la infracción en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustancial o de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan una debida justificación del gasto realizado por las organizaciones de observadores electorales, de conformidad con el Reglamento de la materia.
- Con la actualización de faltas de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo anterior, se considera que la infracción debe calificarse como grave ordinaria.



## B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

### 1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **FONDO** porque se trata de una violación sustantiva, ya que Organización omitió presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, por tanto no justificó que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, y dicha irregularidad 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 no presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, y no justificar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, ha quedado acreditada y no solo 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 ORDINARIA**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

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.

Debe considerarse que el hecho de que la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., no haya presentado la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de las organizaciones de observadores electorales se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio de certeza, en tanto que no es posible verificar que la organización en comento hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que las organizaciones de observadores electorales sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión a las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se advierte que la Organización de Observadores Electorales incumplió con su obligación de presentar la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto total de \$74,917.60, por tanto de justificar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

En consecuencia, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con certeza la finalidad o justificación en que la organización de observadores electorales egresó diversos recursos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de justificar los gastos, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, 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 del 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 conducta materia de análisis, 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.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C. no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

### **III. Imposición de la sanción.**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria.



- Con la actualización de la falta de fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.
- La organización de observadores electorales conocía los alcances de las disposiciones reglamentarias invocadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta de justificar los gastos realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral.
- La organización al realizar la conducta infractora correspondiente a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral federal 2011-2012, imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende un incumplimiento a las obligaciones establecidas por el Reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conducta infractora asciende a un importe de \$74,917.60.

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

*I. Con amonestación pública;*

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

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

En el caso concreto, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Cabe señalar que dada la irregularidad en que incurrió la Organización de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C. se estima aplicable la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia 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.**

Ahora bien, no obstante que una Organización de Observadores Electorales pueda ser sancionada por errores u omisiones derivadas de la revisión de su informe que como observador electoral está obligado a presentar, en la especie, lo cierto es que la Organización no dio muestras volitivas de sujetarse a lo ordenado por el ordenamiento que la obligaba a ello, resulta 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 de Observadores Electorales Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C., no presentó la justificación y aprobación del comité técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la adquisición de equipo de cómputo por un monto de \$74,917.60, 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 ordinaria**, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.**, la sanción consistente en una **multa de 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismos que equivalen a \$12,466.00 (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Por tanto, la capacidad económica del infractor se determinó valorando que en el monto del proyecto autorizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los recursos que se otorgaron fueron sólo para gastos directamente vinculados con la observación electoral y al haberlos destinado para adquisición de activos (equipo de cómputo), la aportación de recursos del PNUD pasó a formar parte de sus bienes o derechos y por lo tanto de su patrimonio, porque un ingreso de recursos (incremento en el activo contable), que es destinado para la adquisición de activos (derechos con los que cuenta una entidad), representa un beneficio patrimonial.



Por otra parte, los recursos otorgados exclusivamente para gastos vinculados con la observación electoral, que no se destinan para ello o que no se justifican, representan también un beneficio que incrementa su patrimonio para el ente que los disfrutó.

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

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.**

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

#### **15.10. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EMPRESARIAL DE JALISCO, S.P.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Jalisco, S.P.** es la siguiente:

- a) **1** falta de carácter formal: conclusión **3**.
- b) Vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: conclusión **5**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, misma que tiene relación con el apartado de ingresos.

## INGRESOS

### Financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

#### Verificación Documental

#### Conclusión 3

*“La Organización omitió presentar el Informe de Observadores Electorales con las cifras correctas de las aportaciones recibidas del PNUD, determinadas en el marco de la revisión.”*

### I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

#### Conclusión 3

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, llevó a cabo la verificación documental del 100% de los Ingresos reportados por la organización, determinando que la documentación que los ampara consistente en estados de cuenta bancarios, cumplen con lo establecido en la normatividad aplicable; con excepción de lo que se detalla a continuación:

De la verificación a la documentación proporcionada por la organización, se detectaron diferencias entre los ingresos recibidos por parte del “Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2012” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contra los ingresos reportados en el formato “Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales”, y los registrados contablemente, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	INGRESOS SEGÚN		
	PNUD	INFORME	BALANZA COMPROBACIÓN AL 31-06-12 DE
1ª ministración	\$357,800.00		



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

CONCEPTO	INGRESOS SEGÚN		
	PNUD	INFORME	BALANZA COMPROBACIÓN AL 31-06-12
2ª ministración	402,525.00		
<b>TOTAL</b>	<b>\$760,325.00</b>	<b>\$724,222.34</b>	<b>\$724,222.34</b>

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- El formato "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", el cual debía reportar el total de ingresos recibidos por su organización, debidamente suscrito por el representante legal.
- Realizar las correcciones que procedieran a su contabilidad.
- Presentar las pólizas, auxiliares contables y balanzas de comprobación a último nivel en los cuales se reflejaran las correcciones realizadas.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 65 del Reglamento de Fiscalización.

Mediante oficio UF-DA/10762/12 del 29 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó una serie de aclaraciones referentes a la documentación soporte del rubro de Ingresos y gastos.

En consecuencia, con escrito sin número del 25 de septiembre de 2012, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...)

*Me permito remitir a usted las correcciones a las observaciones hechas al informe de Organizaciones electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Del análisis a documentación presentada por la Organización se observó que omitió presentar el "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales", indicando el total de ingresos recibidos por la Organización de Observadores Electorales. Por tal motivo, la observación se consideró no subsanada al respecto.

En consecuencia, al no presentar el formato del "Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales" debidamente corregido, incumplió con lo dispuesto en el artículo 274, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Jalisco, S.P. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, la irregularidad acreditada en el apartado anterior se traduce en una falta formal, con la cual no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>9</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se*

<sup>9</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Jalisco, S.P.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **b) Vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en la conclusión **5** lo siguiente:

#### **EGRESOS**

#### **Remuneraciones al Personal**

#### **Conclusión 5**

*"La Organización omitió presentar los pagos de los impuestos retenidos por concepto del Impuesto Sobre la Renta."*



## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 5

De la revisión a la subcuenta "Asimilables" se localizaron pólizas con documentación soporte consistente en recibos de Honorarios Asimilados y póliza cheque; sin embargo, omitieron presentar los comprobantes de los enteros de impuestos. A continuación se detallan los casos en comento.

REFERENCIA CONTABLE	COMPROBANTE				
	NOMBRE	FECHA	HONORARIOS	ISR RETENIDO	TOTAL PAGADO
PE-16/06-12	David Vega Camarena	08-06-12	\$7,548.38	\$618.07	\$6,930.31
PE-20/06-12	Jorge Alberto Barrón Sánchez	20-06-12	16,000.00	2,308.49	13,691.51
	<b>TOTAL</b>		<b>\$23,548.38</b>	<b>\$2,926.56</b>	<b>\$20,621.82</b>

Fue importante señalar que en la balanza de comprobación al 30 de junio de 2012 presentada por su Organización, no se identificó la cuenta correspondiente al rubro de "Impuestos por Pagar", en el cual, debió registrarse la retención del Impuesto Sobre la Renta señalado en el cuadro que antecede.

En consecuencia, se solicitó a la Organización lo siguiente:

- Los comprobantes de pago de impuestos retenidos con el sello de las instancias competentes, en los que se reflejara el pago correspondiente.
- Realizar las correcciones que procedieran a su contabilidad por el registro de los impuestos retenidos y pagados por concepto del pago de honorarios señalados en el cuadro que antecede.
- Presentar las pólizas, auxiliares contables y balanzas de comprobación a último nivel en los cuales se reflejaran las correcciones realizadas.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; en relación con el artículo 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

y Procedimientos Electorales; así como 61, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

Mediante oficio UF-DA/10762/12 del 29 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó una serie de aclaraciones referentes a la documentación soporte del rubro de Ingresos y gastos.

En consecuencia, con escrito sin número del 25 de septiembre de 2012, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...)

*Me permito remitir a usted las correcciones a las observaciones hechas al informe de Organizaciones electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

Del análisis a documentación presentada por la Organización se observó que no presentó los comprobantes de pago de impuestos retenidos con el sello de las instancias competentes, en los que se reflejara el pago del Impuesto Sobre la Renta retenido. Por tal razón, la observación se considero no subsanada al respecto.

En consecuencia, este Consejo General considera que ha lugar a dar vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente respecto los impuestos generados durante el ejercicio 2012.

#### **15.11 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EMPRESARIAL DE MAZATLAN Y DEL SUR DE SINALOA, S.P.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P., específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

En la conclusión materia de análisis, se advierte que la Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P., omitió hacer entrega a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012, incumpliendo con lo establecido en los artículos 5, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización, que precisa que las organizaciones de observadores indicarán dentro de los treinta días posteriores a la Jornada Electoral el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieron durante el Proceso Electoral para desempeñar sus actividades.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8566/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen consolidado, no se ha presentado el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos ) 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización vigente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una



sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>10</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

<sup>10</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

#### **15.12 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CENTRO EMPRESARIAL DE TLAXCALA, S.P.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P.**, son las siguientes:

a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones **3** y **5**.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

#### **INGRESOS**

##### **Conclusión 3**

*"No presentó la documentación comprobatoria de las aportaciones en especie recibidas por un monto de \$34,743.48."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## EGRESOS

### Conclusión 5

*"No presentó la documentación comprobatoria de los gastos efectuados por un monto de \$34,743.48."*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 3

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, llevó a cabo la verificación del 100% de los Ingresos reportados en este rubro, determinando lo que a continuación se detalla:

Se observó que la organización presentó una relación de ingresos "Socios Coparmex" por un monto de \$34,743.48, sin embargo omitió presentar los recibos de "Aportaciones de Integrantes o Asociados en Efectivo". A continuación se detallan los nombres y el monto que aportaron cada uno de los socios:

SOCIOS	APORTACIÓN
Santacruz Moctezuma Marco Alfonso	\$2,000.00
Martínez González Delfina	2,000.00
Martínez Huerta Fidel	2,000.00
Solís Ruíz Javier	2,000.00
Torres Canales Francisco	2,000.00
Hernández Hernández José Vicente	2,000.00
Guaneros Sauza Héctor	22,743.48
TOTAL	\$34,743.48

En consecuencia, se le solicitó que presentara lo siguiente:

- Las fichas de depósito y/o comprobante de transferencia electrónica correspondiente a las aportaciones en comento, en donde se reflejara la fecha y el monto respectivo.
- Los recibos expedidos (Recibo de Aportaciones).
- Los estados de cuenta bancarios.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, en relación con los artículos 65, 66 numerales 1, 4 y 5; 78, 101 y 306 del Reglamento de Fiscalización vigente.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10574/12 de fecha 27 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 4 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número de fecha 11 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido el 13 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

*“Los recursos en referencia, fueron aportados a la campaña cívica que realizó el Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P., en especie por parte de los integrantes del consejo, mismos que fueron acreditados a los gastos de sus propias empresas. Es por lo anterior que el Centro Empresarial no emitió ningún recibo de los ingresos y tampoco recibió factura alguna por los egresos realizados.*

*Cabe mencionar que dentro de los fines del Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P. y como se establece en sus Estatutos, en el Capítulo II inciso B, se menciona el propósito de Unión, por lo que se acordó, la participación y apoyo de aquellos consejeros que contaran con las posibilidades para realizar dicha aportación. Como soporte de lo anterior, anexamos Estatutos del Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P.”*

*Aun cuando la organización dio contestación al oficio, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que omitió presentar la documentación comprobatoria consistente en los recibos de aportaciones en especie expedidos.*

En consecuencia, al no presentar la documentación comprobatoria de las aportaciones recibidas por un monto de \$34,743.48, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 65, 66 numerales 1 y 4; y 306 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 5**

La Organización reportó en su Informe (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), Egresos por \$34,743.48, como a continuación se detalla:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

CONCEPTO	IMPORTE
III EGRESOS	
Monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$34,743.48

Con base en los criterios de revisión establecidos por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, se revisó la cantidad de \$34,743.48 que representa el 100% de los Egresos reportados en este rubro por la Organización, determinando lo que a continuación se detalla:

La organización presentó una relación de gastos por concepto de materiales y suministros, lonas, y camisetas etc.; sin embargo omitió presentar la documentación soporte. A continuación se detallan los gastos en comento:

Nº	CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	IMPORTE
1	Publiandantes	Pza	10	\$ 200.00	\$ 2,000.00
2	Pega PVC para fijar arnés de publiandante	Pza	1	80.00	80.00
3	Lonas Publiandantes a color	Pza	10	180.00	1,800.00
4	Lonas Sede	Pza	3	185.00	555.00
5	Bolsita promocionales para basura (automóvil)	Pza	15000	1.00	15,000.00
6	Playeras con estampadas en serigrafía a color	Pza	72	45.69	3,289.68
7	Camisas tipo polo con estampadas en serigrafía a color	Pza	16	64.80	1,036.80
8	Gorras impresas con serigrafía a color	Pza	35	41.00	1,435.00
9	Bloqueador	Pza	1	180.00	180.00
10	Equipo de apoyo para coordinación (Eq. Oficina, carpetas, etc.)	Pza.	3 carpetas, silbatos, separadores, etc.	Varios	200.00
11	Servicio de hidratación constante	Personas	4	40.00	160.00
12	Vasos desechables	Paquete	1	15.00	15.00
13	Pilas para cámara	Paquete	2	28.00	56.00
14	Fotocopias de solicitud de registro ante el IFE tamaño oficio	Pza.	300	1.00	300.00
15	Copias e impresiones para oficios varios solicitados por el IFE	Pza.	200	0.80	160.00
16	Impresión Fotográficas	hoja	2	10.00	20.00
17	Papel fotográfico tamaño carta tipo gloss	Paquete	1	280.00	280.00
18	Hojas blancas	Paquete	1	450.00	450.00
719	Recargas Telefónicas	Pza.	4	100	400.00
			1	50.00	50.00
			1	20.00	20.00
20	Gasolina para promoción del voto y observación electoral	Tanques	4	250.00	1,000.00
21	Estacionamientos	Ocasión	15	10.00	150.00
22	Pasajes (traslados)	Ocasión	4	5.50	22.00



Nº	CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	IMPORTE
23	Set Anfitriones	Personas	6	14.00	84.00
24	Alimentos durante los fines de semana de promoción del voto y día de las elecciones		6	1,000.00	6,000.00
				TOTAL	\$34,743.48

En consecuencia, se solicitó presentara lo siguiente:

- La documentación comprobatoria que correspondiera a cada operación realizada, por el monto total erogado para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizó.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en relación con los artículos 149, numerales 1 y 2, 152, 164, y 339 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10574/09 de fecha 27 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 4 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número de fecha 11 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido el 13 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

*“Los recursos en referencia, fueron aportados a la campaña cívica que realizó el Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P., en especie por parte de los integrantes del consejo, mismos que fueron acreditados a los gastos de sus propias empresas. Es por lo anterior que el Centro Empresarial no emitió ningún recibo de los ingresos y tampoco recibió factura alguna por los egresos realizados.*

*(...)”*

*Aun cuando la organización dio contestación al oficio, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que omitió presentar la documentación comprobatoria que correspondiera a cada operación realizada, por el monto total erogado para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizaron.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, al no presentar la documentación comprobatoria de los gastos efectuados por un monto de \$34,743.48, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>11</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

<sup>11</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.13 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CLUB SOCIAL Y DEPORTIVO DE AFICIONADOS AL FUTBOL PROFESIONAL DE YUCATÁN, A.C.**

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatorias descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Club Social y Deportivo de Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*"1. La Organización de Observadores Electorales Club Social y Deportivo de Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización, mediante oficio número UF-DA/8572/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del dictamen consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado, no ha presentado el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización vigente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Club Social y Deportivo de Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.



## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Club Social y Deportivo Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las Organizaciones de Observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>12</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

---

<sup>12</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Club Social y Deportivo Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.14 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSENSO Y OPERACIÓN CIUDADANA.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Consenso y Operación Ciudadana, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales **Consenso y Operación Ciudadana**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/85701/12, del 18 de julio de 2012, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

Así mismo, con oficio número UF-DA/10688/12 del 28 de agosto de 2012, se exhortó de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no ha presentado el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización vigente.

La Organización no reportó importe alguno en este rubro, ya que no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012. En consecuencia, no fue posible verificar este rubro.

La Organización no reportó monto alguno en este rubro, ya que no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012. En consecuencia, no fue posible verificar este rubro.

Por lo tanto, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio 2012 la Organización Consenso y Operación Ciudadana, incumplió con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como el artículo 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Consenso y Operación Ciudadana, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión



en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Conceso y operación Ciudadana al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL"**, esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>13</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>13</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consenso y Operación Ciudadana** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.15. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES COLECTIVO OBRERAS INSUMISAS TO TLATOKE CALAKI MO YOLO, S.C**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, S.C. , específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

Mediante oficio número UF-DA/8562/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 y que la presentación de dicho informe



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

A la fecha de elaboración del Dictamen, la Organización de Observadores Electorales no dio contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, S.C. incumplió con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, S.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, S.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.



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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.



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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a



efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más*



*severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>14</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita*

<sup>14</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, S.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.16. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN AGRARISTA MEXICANA**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Confederación Agrarista Mexicana, específicamente, es la siguiente:



### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Confederación Agrarista Mexicana, omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio UF-DA/8493/12 del 18 julio del 2012, la Unidad de Fiscalización, informó que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 31 de julio del 2012 y que la presentación debía efectuarse en las instalaciones de dicha Unidad de Fiscalización.

Adicionalmente, mediante oficio UF-DA/10680/12 del 28 de agosto de 2012, se solicitó nuevamente que presentara el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Confederación Agrarista Mexicana, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Confederación Agrarista Mexicana debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Confederación Agrarista Mexicana al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito; es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del



infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta; es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a



*considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>15</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción

---

<sup>15</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

*No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura*



*Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Confederación Agrarista Mexicana** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.17 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONFEDERACIÓN PATRONAL MEXICANA**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Confederación Patronal Mexicana, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Confederación Patronal Mexicana, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011,



aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8610/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de 30 días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que a la fecha, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe respecto del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10581/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 11 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la Organización incumplió con la obligación de presentar el informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Confederación Patronal Mexicana., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales



correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de esta conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Confederación Patronal Mexicana, al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las Organizaciones de Observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes,



derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.  
Secretaría: Mara Gómez Pérez.  
Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto  
Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos  
noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>16</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

<sup>16</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Confederación Patronal Mexicana**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.18 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO CIUDADANO POR EL DESARROLLO SOCIAL DE CIUDAD JUÁREZ, A. C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A. C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A. C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8610/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de 30 días posteriores a la Jornada Electoral para presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que a la fecha, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe respecto del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10581/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 11 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la Organización incumplió con la obligación de presentar el informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A. C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.



## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A. C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede



considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*



En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>17</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL**

<sup>17</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



**PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A. C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.



### **15.19 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO DE DIRECCIÓN DE FUNDACIÓN DE NACIONES UNIDAS AMERICANAS, OSC.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8613/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha de presentación del Dictamen Consolidado, la organización de observadores electorales no presentó su Informe respecto del origen, monto y aplicación del financiamiento que



obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada fue mediante oficio UF-DA/10580/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado); sin embargo, derivado de que no fue posible realizar la notificación, en virtud de que el domicilio proporcionado por la Organización, específicamente, el número del inmueble, no correspondía a la calle, razón por la cual no fue posible localizar al representante de la Organización, según consta en el acta circunstanciada de hechos (Anexo 2 del Dictamen Consolidado).

Asimismo, a la fecha del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, incumpliendo con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>18</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

<sup>18</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.20 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO FEDERAL EJECUTIVO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Consejo Federal Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano pro Derechos Humanos, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Consejo Federal Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano pro Derechos Humanos, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.”*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8614/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha de presentación del Dictamen Consolidado, la organización de observadores electorales no presentó su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Consejo Federal Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano pro Derechos Humanos, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Consejo Federal Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano pro Derechos Humanos al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.



Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.



En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de

conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido



sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>19</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la

<sup>19</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



*infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Federal Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano Pro Derechos Humanos**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.



## **15.21 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO MEXICANO PARA EL DESARROLLO CIUDADANO, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Consejo Mexicano para el Desarrollo Ciudadano, A.C.**, son las siguientes:

a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones 2 y 3.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

### **INGRESOS**

#### **Conclusión 2**

*“El total de los Ingresos reportados por la Organización en el Informe asciende a \$6,000.00 de los cuales no presento documentación soporte, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 65; y 66, numerales 1 y 4 del Reglamento de Fiscalización.”*

### **EGRESOS**

#### **Conclusión 3**

*“El total de los Egresos reportados por la Organización en el Informe asciende \$6,000.00 de los cuales no presentó documentación soporte, por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.”*



## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 2 y 3

El 1 de agosto de 2012 se dio inicio a los trabajos de revisión de las cifras reportadas por la Organización en su Informe antes citado. Mediante oficio UF-DA/8631/12 del 18 de julio de 2012, la Unidad de Fiscalización solicitó que remitiera el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, conforme al CG250/2011, Acuerdo Décimo octavo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, junto la documentación comprobatoria de dicho Informe, de conformidad con el artículo 306 del Reglamento de Fiscalización, a fin de verificar las cifras consignadas en dicho informe.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que existieron diversas observaciones, en su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10586/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 5 de septiembre del mismo año.

Mediante escrito de contestación sin número recibido el 25 de septiembre del año en curso por la Unidad de Fiscalización (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), la organización manifestó lo siguiente:

*"(...) anexo al presente remitimos anexo (sic) Informe en el formato que se ha especificado.*

*Considerando que con ello damos cumplimiento a lo peticionado y que es nuestra obligación como Organización de Observadores Electorales.*

*(...)"*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Cabe mencionar que en el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, manifiesta ingresos por un importe por \$6,000.00, los cuales fueron obtenidos como aportaciones en efectivo por parte de simpatizantes de la organización, de los cuales no anexó ninguna documentación soporte al respecto, por lo tanto, incumplió con lo establecido en los artículos 65; 66, numerales 1 y 4 del Reglamento de Fiscalización.

Adicionalmente, se menciona que manifestó egresos por la cantidad de \$6,000.00, consistente en erogaciones por concepto de compra de combustible, tarjetas de teléfono, viáticos y alimentos, de los cuales no se anexó ninguna documentación soporte al respecto; por lo tanto, incumplió con lo establecido en el artículo 149 numeral 1 Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar documentación soporte respecto al total de los ingresos y egresos reportados por la Organización en su Informe por un monto de \$6,000.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 65 y 66, numerales 1 y 4; así como 149 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.



## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Consejo Mexicano para el Desarrollo Ciudadano, A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>20</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

---

<sup>20</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filliberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Mexicano para el Desarrollo Ciudadano, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.22 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES CONSEJO REINTEGRADOR DE ESFUERZOS, ESTUDIO, ALIANZA Y ACCIÓN PARA MEJOR ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD MEXICANA, CREAMOS MÉXICO.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción para Mejor Organización de la Sociedad Mexicana, CREAMOS MÉXICO, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Consejo Reintegrador de esfuerzos, estudio, alianza y acción para la mejor organización de la sociedad mexicana, CREAMOS MÉXICO, no presentó el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8629/12, de fecha 18 de julio 2012, la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha de presentación del Dictamen Consolidado, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10576/12 del 24 de agosto de 2012, recibido por la Organización el 4 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción para Mejor Organización de la Sociedad Mexicana, CREAMOS MÉXICO, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.



## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción para Mejor Organización de la Sociedad Mexicana, CREAMOS MÉXICO al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>21</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>21</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## **DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción para Mejor Organización de la Sociedad Mexicana, CREAMOS MÉXICO**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.23 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DECA EQUIPO PUEBLO, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación.

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

**a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones: 3 y 5.**

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

### **INGRESOS**

#### **Verificación Documental.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 3**

*“La Organización omitió presentar el estado de cuenta bancario donde se pudiera verificar el depósito de la segunda ministración recibida por \$630,000.00.”*

## **EGRESOS**

### **Verificación Documental**

### **Conclusión 5**

*“Se observó un recibo de honorarios que ampara un importe menor al reportado por \$2,666.67.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 3**

De la revisión a la documentación presentada por su Organización, se observó que no presentó la documentación soporte por las ministraciones entregadas, toda vez que, carece de los recibos por transferencias ó en su caso de las copias de cheques.

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- Los Recibos de depósito por transferencias de recursos o el cheque entregado para depósito, conforme a las especificaciones establecidas en el Reglamento de mérito,
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, 274, numerales 1 y 2, 276, inciso d) y 339 del Reglamento de Fiscalización.



La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10682/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

Al respecto, con escrito sin número del 3 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), la organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

*"(...) al respecto me permito comentar lo siguiente:*

*1. Documentación soporte ministraciones entregadas.- adjunto a la presente dos estados de cuenta correspondientes al mes de abril de 2012, i) de la cuenta No. [REDACTED] (cuenta institucional de Equipo Pueblo) donde llegó inicialmente la transferencia por la cantidad de 560,000.00 pesos correspondiente a la primer ministración; ii) y de la cuenta No. [REDACTED] para el ejercicio exclusivo de los recursos del Proyecto. Ambas de Banamex."*

Del análisis a la documentación presentada por la Organización se observó que respecto a la documentación soporte de las ministraciones entregadas, sólo presentó aclaraciones de la primera ministración por \$560,000.00 que se reflejan en los estados de cuenta bancarios proporcionados, sin embargo no presentó la documentación soporte correspondiente a la segunda ministración; razón por la cual, la observación quedó no subsanada por un importe de \$630,000.00.

En consecuencia, al omitir presentar el estado de cuenta bancario donde se pudiera verificar el depósito de la segunda ministración recibida por \$630,000.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 66 numeral 1 y 273, numeral 1 inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 5**

De la revisión a los gastos por concepto de "Remuneración al Personal", se observó que reporta un pago de honorarios al promotor estatal Reyna Torres Juárez que carece del recibo de honorarios correspondiente, el caso en comento se detalla a continuación:

RECIBO		PRESTADOR DEL SERVICIO	HONORARIOS	IMPORTE TOTAL
NÚMERO	FECHA			
TOJR00112	30/03/2012	REYNA TORRES JUAREZ	PROMOTOR ESTATAL	\$8,000.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, se solicitó a la Organización presentar lo siguiente:

- El recibo en original por Honorarios o REPAP de acuerdo a la normatividad establecida.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, párrafo 5, 81, párrafo 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, 274, numerales 1 y 2, 276, inciso d), 306 y 339 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10682/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 2), recibido por la Organización el 29 del mismo mes y año.

Al respecto, con escrito sin número del 3 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), la organización manifestó lo que a continuación se transcribe:

*"(...) en el rubro remuneraciones al personal, anexamos el recibo original correspondiente al mes de abril de Reyna Torres Juárez, por la cantidad de \$5,333.33 pesos."*

Del análisis a la documentación presentada se observó que el recibo de honorarios ampara un importe menor al reportado por \$2,666.67, situación que se debió reflejar en el Informe de Observadores Electorales. Por lo anterior, la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia, al no presentar la totalidad de los comprobantes que amparan el pago realizado por \$8,000.00, la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., incumplió con lo dispuesto en el artículo 273 numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir irregularidades durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara la documentación respectiva; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar la observación realizada.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Deca Equipo Pueblo, A.C., incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efectos de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>22</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

---

<sup>22</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA",** la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Deca Equipo Pueblo, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.24. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES DIGNIDAD, VERDAD Y REINTEGRACIÓN SOCIAL, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Dignidad, Verdad y Reintegración Social, A.C.**, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Dignidad, **Verdad y Reintegración Social, A.C.**, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8459/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

No obstante lo anterior, a la fecha de elaboración del Dictamen consolidado, no dio contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Dignidad, Verdad y Reintegración Social, A.C., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Dignidad, Verdad y Reintegración Social, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la



*concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*



De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>23</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

<sup>23</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Dignidad, Verdad y Reintegración Social, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.25 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ECO-CIUDADANÍA DEL FUTURO.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

a) **2 Faltas de carácter formal: conclusiones 4 y 5.**

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

## **EGRESOS**

### **Verificación Documental**

#### **Varias Cuentas**

#### **Conclusión 4**

*“La organización presentó comprobantes por diversos conceptos que se encontraban expedidos a nombre de ‘Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo’ (PNUD) y no a nombre de la Organización ‘Eco Ciudadanía del Futuro, S.C.’, por un importe de \$89,053.92.”*

#### **Remuneración al personal**

#### **Conclusión 5**

*“La organización realizó pagos que no fueron comprobados mediante recibos de honorarios, o en su caso, ‘REPAP’ Recibos de Reconocimientos por Actividades Políticas, por un importe de \$99,000.00.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 4**

De la revisión al Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral, apartado Egresos, varias cuentas, se localizaron comprobantes por diversos conceptos que se encontraban expedidos a nombre de “Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo” (PNUD) y no a nombre de la Organización “Eco Ciudadanía del Futuro, S.C.”. A continuación se detallan los casos en comento:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>CUENTAS / CONCEPTO</b>	<b>IMPORTE</b>
Transporte y Viáticos	\$8,468.67
Prensa y Comunicaciones	55,819.65
Equipo Electrónico	17,791.00
Capacitación	6,974.60
<b>TOTAL</b>	<b>\$89,053.92</b>

En consecuencia se solicitó a la organización que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149, 151 y 152 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10773/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 4 del dictamen consolidado), recibido por la Organización el mismo día.

Cabe mencionar que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la organización no ha dado respuesta al oficio antes mencionado.

En consecuencia, al no informar la razón por la cual se localizaron comprobantes por diversos conceptos expedidos a nombre de "Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo" (PNUD) y no a nombre de la Organización "Eco Ciudadanía del Futuro, S.C.", la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 149, 151 y 152 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 5**

De la revisión al apartado Egresos, cuenta "Remuneración al Personal", se localizaron integraciones de pago por concepto de O.E. Previa Jornada Electoral 2012; sin embargo, estos pagos debieron realizarse mediante "REPAP" Recibos de Reconocimientos por Actividades Políticas. A continuación se detallan los casos en comento:

<b>INTEGRACIÓN</b>	<b>IMPORTE</b>
<i>Pago de Honorarios a 100 Observadores Electorales</i>	<i>\$25,000.00</i>
<i>Pago de Honorarios a 95 Observadores Electorales</i>	<i>23,750.00</i>
<i>Pago de Honorarios a 98 Observadores Electorales</i>	<i>24,500.00</i>
<i>Pago de Honorarios a 100 Observadores Electorales</i>	<i>25,000.00</i>



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

<b>INTEGRACIÓN</b>	<b>IMPORTE</b>
<i>Pago de Honorarios a 3 Observadores Electorales</i>	750.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$99,000.00</b>

En consecuencia, se solicitó a la organización presentar lo siguiente:

Las integraciones antes citadas con sus respectivos recibos "REPAP" en original con la totalidad de los datos señalados en la normatividad.

Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149, 151, 152, 209, 211, 215, 236, 237, 252 y 253 del Reglamento de Fiscalización vigente.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10773/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 4 del dictamen consolidado), recibido por la Organización el mismo día.

Cabe mencionar que a la fecha de la elaboración de la presente Resolución la organización no ha dado respuesta al oficio antes mencionado.

En consecuencia, al no presentar los recibos de honorarios, o en su caso, los "REPAP" que ampararan los gastos generados en el Jornada Electoral 2012, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 149, 151 y 152 del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales Eco-Ciudadanía del Futuro, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.



## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Eco-Ciudadanía del Futuro, incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>24</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

---

<sup>24</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.26 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EGC CONSEJO FEDERAL EJECUTIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales EGC Consejo Federal Ejecutivo de Participación Ciudadana, A.C. es la siguiente:

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

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, misma que tienen relación con el apartado de egresos.

#### **EGRESOS**

##### **Conclusión 4**

*"La organización reportó \$69,000.00 de Egresos sin embargo, no presentó el respectivo soporte documental."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 4**

La Organización reportó en su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, Egresos por un monto de \$69,000.00, sin embargo no presentó la documentación comprobatoria.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

CONCEPTO	IMPORTE
III EGRESOS Monto total erogado para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral.	\$69,000.00

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, llevó a cabo la verificación del 100% de los Egresos reportados en este rubro, determinando lo que a continuación se detalla:

Se observó que la Organización reportó en su informe un importe por \$69,000, de los cuales únicamente proporcionó explicación por escrito como se detalla a continuación:

*“(...) le informamos que esta Asociación gastó en viáticos y movimiento y preparación y renta de un inmueble de los 23 observadores electorales del periodo 2011/2012, la cantidad de \$69,000.00 (sesenta y nueve mil pesos m.n), entre arrendamiento y bonificación al personal colaborante (sic) en esta organización como observadores electorales.*

*Derivado de lo anterior aun cuando la Organización utilizó sus propios recursos para financiar sus actividades de observación electoral, al formar parte de su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, debió presentar la documentación comprobatoria, así como su origen (...)*”

En consecuencia, al no presentar el soporte documental correspondiente a los egresos reportados por \$69,000.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 145 y 306 del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

subsana la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar la observación realizada.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales EGC Consejo Federal Ejecutivo de Participación Ciudadana, A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, la irregularidad acreditada en el apartado anterior se traduce en una falta formal, con la cual no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es



innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez. Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>25</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

---

<sup>25</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **EGC Consejo Federal Ejecutivo de Participación Ciudadana, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

#### **15.27. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES EL MÉXICO QUE TODOS QUEREMOS**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales El México que Todos Queremos, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales El México que Todos Queremos, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8554/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.



Asimismo, con oficio numero UF-DA/10671/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), se exhortó de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.

En consecuencia, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no dio contestación a los oficios antes citados, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización vigente.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales El México que Todos Queremos al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

relacionadas con la observación electoral que realicen, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.



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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa



**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>26</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del*

<sup>26</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.*

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **El México que Todos Queremos** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.28. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ETHOS INTERACCIÓN CIUDADANA GLOCAL A.C. PUEBLA.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la **Organización de Observadores Electorales Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C. Puebla**, específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*“La Organización de Observadores Electorales Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C. Puebla, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8564/12, del dieciocho de julio de dos mil doce (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012, concluiría el treinta y uno de julio de dos mil doce 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.

Asimismo con oficio número UF-DA/10669/12 del 24 de agosto de dos mil doce (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), se exhortó de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C. Puebla, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales



correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C. Puebla, al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las Organizaciones de Observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



**"VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL"**, esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>27</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>27</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA",** la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C., Puebla** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.29. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CAMPUS JUÁREZ DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez de la Universidad Autónoma de Chihuahua, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez, de la Universidad Autónoma de Chihuahua, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización, mediante oficio número UF-DA/8546/12, del 18 de julio de 2012, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales durante el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Proceso Federal Electoral 2011-2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen, no dio contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó mediante oficio UF-DA/8546/12 a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez de la Universidad Autónoma de Chihuahua al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.



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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.



En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR**



**VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en*



*correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>28</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se*

<sup>28</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez de la Universidad Autónoma de Chihuahua** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.30. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FEDERACIÓN MEXICANA DE PUEBLOS, COMUNIDADES Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C., específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales La Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8551/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

Así mismo con oficio numero UF-DA/10670/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), la Unidad de Fiscalización nuevamente recordó a la Organización en cita, su obligación de presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no han dado contestación a los oficios antes citados ni presentado el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización vigente.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales



correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>29</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

<sup>29</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

#### **15.31. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FORO CIUDADANO EN ACCIÓN CREANDO ESPACIOS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8552/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 y que la presentación de dicho informe



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

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución, no ha dado contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó mediante oficio UF-DA/8552/12 a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR**



**VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en*



*correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>30</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se*

<sup>30</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filliberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



*invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

**15.32. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN DEL ÓRGANO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C. , específicamente, es la siguiente:



### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8431/12, del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, a la fecha de elaboración del Dictamen, no dio contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe correspondiente, por lo que incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), del Reglamento de Fiscalización vigente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización



de Observadores Electorales Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>31</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

<sup>31</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.33. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES FUNDACIÓN LIMAKXTUM KA TLAWAW, CAMINEMOS JUNTOS A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

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

- a) **5** faltas de carácter formal: conclusiones **3, 4, 6, 8 y 9**.
- b) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **7**.

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se analizarán por temas.

## **INGRESOS**

### **Financiamiento del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**(PNUD)**

## **Revisión de Gabinete**

### **Conclusión 3**

*“El importe mostrado en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, apartado II, Ingresos, no coincide con la cantidad de \$795,913.65 por el financiamiento público asignada a la fecha del informe.”*

## **Bancos**

### **Conclusión 4**

*“La organización no proporcionó los estados de cuenta bancarios, en los que se reflejen los depósitos de los ingresos obtenidos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.”*

## **EGRESOS**

## **Verificación Documental**

### **Conclusión 6**

*“Las cifras reportada en el ‘Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales’, recuadro III. Egresos, no coinciden con el monto total de la documentación soporte de los gastos por un importe de \$314,270.98.”*

### **Conclusión 8**

*“La organización presentó recibos por concepto de ‘servicios administrativos’; que no cumplen con los requisitos fiscales aplicables a prestación de servicios y omitió presentar los contratos por un importe de \$42,000.00.”*

### **Conclusión 9**

*“Se observaron recibos de pago por concepto de ‘Servicios Administrativos’ así como relaciones de personal por ‘servicios de encuestadores electorales’;*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*que se debieron considerar como 'Reconocimientos por Actividades Políticas' por un importe de \$36,000.00."*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

### Conclusión 3

De la revisión a la documentación presentada por su Organización, se observó que el importe mostrado en el informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, apartado II, Ingresos, no coincide con la cantidad de financiamiento público asignada, como se detalla a continuación:

CONCEPTO	SEGÚN INFORME DE OBSERVADORES ELECTORALES	SEGÚN RELACIÓN DEL FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2012 (primera y segunda etapa)
II Ingresos	\$374,547.60	\$795,913.65

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentar lo siguiente:

- Las correcciones que procedieran al informe Sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, conforme al importe de las ministraciones recibidas durante el Proceso Electoral Federal 2012.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, numeral 1, inciso c), 274, numerales 1 y 2, 306, numeral 1 y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Cabe señalar, que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.



En consecuencia, al no presentar el Informe de Observadores Electorales con las correcciones determinadas durante la revisión y por tanto, el importe mostrado en el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, apartado II, Ingresos, no coincide con la cantidad de \$795,913.65 por el financiamiento público asignada a la fecha del informe, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 270, numeral 1, inciso b) y 274, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

#### **Conclusión 4**

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

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentar lo siguiente:

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

Lo anterior de conformidad con los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 66, numeral 3, 306, numeral 1 inciso b) y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Cabe mencionar, que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.

En consecuencia, al no presentar los estados de cuenta bancarios, en los que se reflejen los depósitos de los ingresos obtenidos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los



artículos 66, numeral 3 y 306, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 6**

Al verificar la cifra reportada en el “Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales”, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen”, recuadro III. Egresos, se observó que no coincidían con el monto total de la documentación soporte de los gastos, proporcionada, como a continuación se detalla:

<b>MONTO TOTAL DE GASTOS SEGÚN:</b>		<b>DIFERENCIA</b>
RECUADRO III. “EGRESOS” DEL INFORME SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO REPORTADO AL 30 DE JULIO DE 2012	DOCUMENTACIÓN PRESENTADA AL 30 DE JULIO DE 2012	
\$396,396.52	\$710,667.50	\$314,270.98

Cabe señalar que en su informe sobre el origen y aplicación del financiamiento reportado al 30 de julio de 2012, en el recuadro II, correspondiente a los Ingresos, sólo reportó el importe de la primera ministración.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentara lo siguiente:

- Las correcciones que procedieran al Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, recuadro III Egresos erogados con motivo de sus actividades directamente relacionadas con la Observación Electoral que realicen.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, numeral 1, inciso c), 274, numerales 1 y 2, 306, numeral 1 y 339 del Reglamento de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Cabe señalar, que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado, la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.

En consecuencia, al no presentar el Informe de Observadores Electorales con las correcciones determinadas durante la revisión y por tanto, las cifras reportadas en el mismo no coinciden con el monto total de la documentación soporte de los gastos por un importe de \$314,270.98, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 274, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 8**

De la revisión a la relación "Resumen Financiero", rubro "Remuneración al personal", se observaron recibos por concepto de "servicios administrativos"; sin embargo, los comprobantes no cumplían con los requisitos fiscales aplicables para los efectos de prestación de servicios administrativos, adicionalmente omitió presentar los contratos de prestación de servicios así como las copias de cheques nominativos con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario", los casos en comento se detallan a continuación:

OBSERVADOR ELECTORAL				DETERMINACIÓN DE RETENCIONES DE IVA E ISR SEGUN AUDITORÍA					
PRESTADOR DEL SERVICIO	DEL	CONCEPTO	IMPORTE	IMPORTE	16% IVA	SUBTOTAL	RET.ISR	RET. IVA	TOTAL
Arturo Noricumbo	Nájera	Trabajo administrativo del proyecto	\$17,000.00	17,832.16	2,853.14	20,685.31	1,783.22	1,902.10	\$17,000.00
Dolores Degollado	Isabel Coutiño	Trabajo administrativo del proyecto	14,000.00	14,685.30	2,349.65	17,034.95	1,468.53	1,566.43	14,000.00
Margarita del Rosario Ayora Rodríguez		Trabajo administrativo del proyecto	11,000.00	11,538.45	1,846.15	13,384.60	1,153.85	1,230.77	11,000.00
<b>TOTAL</b>			<b>\$42,000.00</b>	<b>\$44,055.91</b>	<b>\$7,048.94</b>	<b>\$51,104.86</b>	<b>\$4,405.60</b>	<b>\$4,699.30</b>	<b>\$42,000.00</b>

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentara lo siguiente:

- Los recibos de honorarios profesionales de cada proveedor de servicios, que cumplieran con los requisitos que marcan las disposiciones fiscales y el desglose de las retenciones que la ley del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado señalan.



- El contrato correspondiente en el cual se establecieron claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe tratado, fecha y forma de pago, penalizaciones y demás condiciones a las que se hubieran comprometido
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5, 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 270, inciso b), 274, numerales 1 y 2, 276, inciso d) y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Cabe mencionar, que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.

Por lo que al no obtener respuesta por parte de la Organización, la observación se consideró no subsanada por un importe de \$42,000.00.

En consecuencia al presentar recibos por concepto de "servicios administrativos"; que no cumplen con los requisitos fiscales aplicables a la prestación de servicios y omitir presentar los contratos respectivos por un importe de \$42,000.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos incumplió con lo dispuesto en los artículos 149, numeral 1 y 219 del Reglamento de Fiscalización.

### **Conclusión 9**

De la revisión a la relación "Resumen Financiero", rubro "Remuneración al personal", se observaron recibos por concepto de "Servicios Administrativos" y relaciones colectivas por "servicios de encuestadores electorales", por importes que no exceden el tope de 100 veces el salario mínimo general, vigente para el Distrito Federal que corresponde a la cantidad de \$6,233.00; sin embargo, los comprobantes no cumplen con los requisitos fiscales aplicables por lo que se deben considerar como "Reconocimientos por Actividades Políticas" y deberán presentarse en el formato que para el efecto se encuentra en el Reglamento de la materia, con todos los requisitos que se señalan y acompañado de la credencial para votar de la persona que percibió el importe, los casos en comento se detallan a continuación:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

PRESTADOR DEL SERVICIO	CONCEPTO PAGO	HONORARIOS
Aída Gaona Gómez	Trabajo administrativo del proyecto	\$4,000.00
Alejandro Toledo Utrera	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Florentino Flores Flores	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Georgina Monserrat Mejía Castro	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
María de Jesús Ayora Rodríguez	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Mario Cruz Soto	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Miguel Sosa Montiel	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Raúl Escamilla Sampayo	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
Sahid Fernández Jorge	Trabajo administrativo del proyecto	4,000.00
<b>TOTAL</b>		<b>\$36,000.00</b>

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentara lo siguiente:

- Los formatos "REPAP" Recibos por Reconocimientos en Actividades Políticas por cada una de las personas detalladas en el cuadro que antecede, con los requisitos completos que en el mismo formato se requieren.
- Las copias legibles de las credenciales para votar de cada una de las personas que se señaladas en el cuadro que antecede.
- El formato CF-REPAP Control de folios por Reconocimientos en Actividades Políticas, integrado por folio consecutivo, importe acumulado por persona y totalizado.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, 151, 152 y 339 del Reglamento de Fiscalización en relación con el punto 4 del comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por el que se establecen criterios de interpretación a lo dispuesto en los artículos 149, 151, 152, 166, 169, 209, 211, 215, 236, 237, 252 y 253 del Reglamento de Fiscalización, vigente a partir del primero de enero de dos mil doce, respecto de la comprobación de gastos de viáticos y pasajes por vía de bitácoras de gastos menores y el otorgamiento de reconocimientos a las personas que realicen



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

actividades en apoyo a la observación electoral, por parte de las organizaciones de observadores electorales, de fecha 13 de junio de 2012.

Cabe señalar, que a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.

Por lo que al no obtener respuesta por parte de la Organización, la observación se consideró no subsanada por un importe de \$36,000.00.

En consecuencia, al no presentar recibos de pago por concepto de "Servicios Administrativos" así como relaciones de personal por "servicios de encuestadores electorales", que se debieron considerar como "Reconocimientos por Actividades Políticas" por un importe de \$36,000.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos incumplió con lo dispuesto en el artículo 252 del Reglamento de Fiscalización en relación con el punto 4 del comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por el que se establecen criterios de interpretación a lo dispuesto en los artículos 149, 151, 152, 166, 169, 209, 211, 215, 236, 237, 252 y 253 del Reglamento de Fiscalización, vigente a partir del primero de enero de dos mil doce, respecto de la comprobación de gastos de viáticos y pasajes por vía de bitácoras de gastos menores y el otorgamiento de reconocimientos a las personas que realicen actividades en apoyo a la observación electoral, por parte de las organizaciones de observadores electorales, de fecha 13 de junio de 2012.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.



## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, las irregularidades acreditadas en el apartado anterior se traducen en distintas faltas formales, con las cuales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la Organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En la especie, no se cuenta con evidencia que la Organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario; por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>32</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999  
Página: 700  
Tesis: VIII.2o. J/21*

<sup>32</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

b) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión sancionatoria **7** lo siguiente:

## EGRESOS

### Verificación Documental

#### Conclusión 7

*“Se observaron facturas por gastos que por su concepto, no se relacionan con la actividad de observador electoral, que la Organización no proporcionó aclaración, por un importe de \$24,147.25.”*

### I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

De la revisión a la documentación proporcionada, se observaron facturas por gastos que por su concepto, no se relacionaban con la actividad de observador electoral por un importe de \$24,147.25, los casos en comento se detallan a continuación:

FACTURA Y/O RECIBO NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR PRESTADOR SERVICIO	Y/O DEL	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE, NO RELACIONADO CON ACTIVIDAD DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	IMPORTE TOTAL DE LA FACTURA
POSA27530415	15-05-12	Office Depot de México, S.A. de C.V.		Ventilador	Poza Rica, Veracruz	\$469.31	\$1,257.60
CBBRF116644	18-05-12	Abastecedora Lumen, S.A. de C.V.		Tripie	México D.F.	725.00	3,083.30
POSA27729244	22-05-12	Office Depot de México, S.A. de C.V.		Reloj de pared, centro de trabajo, silla secretarial.	Poza Rica, Veracruz	2,217.21	2,487.01
POSA27837921	26-05-12	Office Depot de México, S.A. de C.V.		Librero 5 repisas vidrio, centro de trabajo en L vidrio.	Poza Rica, Veracruz	3,597.91	3,915.90
POSA27532421	22-05-12	Office Depot de México, S.A. de C.V.		Tarjeta Kingston, Case Logix estuche cámara.	Poza Rica, Veracruz	299.01	468.00
ACG1184962	18/05/2012	Costco de México, S.A. de C.V.		4 Silla plegable de acero meco 1 Focos fluorescentes 23 waths, 1 bolsas para sándwich, sartén saute, anticongelante 5 litros, ganchos de madera con acabado cerezo.	México, D.F.	2,517.97	2,517.97



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

FACTURA Y/O RECIBO		PROVEEDOR PRESTADOR SERVICIO	Y/O DEL	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE, RELACIONADO CON ACTIVIDAD DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	NO	IMPORTE TOTAL DE LA FACTURA
NÚMERO	FECHA							
ACH 78598	19-05-12	Costco de México, S.A. de C.V.		3 Sillas plegables de acero meco	México, D.F.	417.02		417.02
ACH 78596	19-05-12	Costco de México, S.A. de C.V.		2 Sillas plegables de acero meco	México, D.F.	278.02		278.02
ACH 78597	19-05-12	Costco de México, S.A. de C.V.		1 Silla plegable de acero meco	México, D.F.	139.00		139.00
ACG 1185624	19-05-12	Costco de México, S.A. de C.V.		4 Silla plegable de acero meco Suavizante de tela 8 litros	México, D.F.	1,019.02		1,019.02
ACH 78595	19-05-12	Costco de México, S.A. de C.V.		1 Silla plegable de acero meco	México, D.F.	139.00		139.00
0057551	01-06-12	Costco de México, S.A. de C.V.		1 M de pino de tercera 19 MM X 30 CM X 2.5	México, D.F.	95.00		95.00
HGICE148305	10-05-12	Home Depot México, .S. de R.L. de C.V.		1 Pza. de canastilla metálica, 2 foco espiral t2, luz fría ventilador pedestal, tendedero 4 líneas	Papantla, Veracruz	1,097.50		1,097.50
A1131	10-05-12	General de Muebles Papantla, S.A. de C.V.		Base Box Mat, Bambusa	Papantla, Veracruz	1,771.75		1,771.75
A1130	10-05-12	General de Muebles Papantla, S.A. de C.V.		Parrilla Sobre Mesa IEM 4 Quem	Papantla, Veracruz	748.00		748.00
22700	16-05-12	Rosabell Pérez Santiago		1 tubo hidráulico, 2 codos 1/2, 1 pegamento, 1 lija	Papantla, Veracruz	165.00		165.00
48725	11-05-12	Juan Pérez Hernández		5 metros de cable, cinta de aislar	Papantla, Veracruz	115.47		115.47
48741	13-05-12	Juan Pérez Hernández		20 cms tubo flexible, 1 avellanada, 1 tuerca cónica, 1 niple campana y 2 abrazaderas	Papantla, Veracruz	52.59		52.59
29989	11-05-12	Laura Toyos Pardo		2 lts Vinimex	Papantla, Veracruz	194.00		194.00
101091	14-05-12	Blanca Patricia Rosado Rodríguez		2 tubos cromados y 1 cinta teflón	Papantla, Veracruz	366.98		366.98
IA 6194	16-05-12	Aceros y Materiales Alba, S.A. de C.V		40 mts Cable, centro de carga, pija, 10 taquetes, 4 abrazaderas, cincho, cinta scotch, unidad qo-120 térmica	Papantla, Veracruz	750.69		750.69
IA 6209	17-05-12	Aceros y Materiales Alba, S.A. de C.V		Unidad QO-250 Térmica Squiardy	Papantla, Veracruz	290.30		290.30
1-661195	27-04-12	Refacciones y Autopartes Santa Cruz, S.A. de C.V.		Banda, banda distribución, polea tensora.	México, D.F.	461.00		461.00
SENAF-015860	27-04-12	Refacciones y Autopartes Santa Cruz, S.A. de C.V.		4 Bujías, 1 filtro aceite, filtro de aire, filtro de gasolina, cables sili, aceite motor, limpiador inyector	México, D.F.	1,037.00		1,037.00
SENAF-015864	27-04-12	Refacciones y Autopartes Santa Cruz, S.A. de C.V.		Banda de distribución, banda, polea tensora	México, D.F.	461.00		461.00
5678	09-05-12	Arturo Islas Urcid		2 Pin Vinil acrílica berelinie blanco base pastel 19 lts, 1 aislaflez sello 4 lts, 5 lijas esmeril de 36 mca, 2 bricha amarilla de 6 mc rodicel pieza, 4 cubre todo plástico protector multiusos y 2 cinta masking tape 24	Papantla, Veracruz	2,514.00		2,514.00
GD 8985	10-05-12	Tiendas chedraui, S.A. de C.V.		1 Licuad Hbeach 1 colchon master cam	Papantla, Veracruz	1,667.00		1,667.00



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

FACTURA Y/O RECIBO		PROVEEDOR PRESTADOR SERVICIO	Y/O DEL	CONCEPTO	LUGAR DE EXPEDICIÓN	IMPORTE, RELACIONADO CON ACTIVIDAD DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	IMPORTE TOTAL DE LA FACTURA
NÚMERO	FECHA						
29982	10-05-12	Laura Toyos Pardo		1 gln, esmalte, 2 lt thinner std, 2 brochas 1, 1/2 kg estopa.	Papantla, Veracruz	541.50	541.50
TOTAL						\$ 24,147.25	\$ 28,050.62

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/10685/12 del 29 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año, se solicitó a la organización presentara, las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 149, 152 y 339 del Reglamento de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la organización no dio respuesta al oficio antes mencionado.

En consecuencia, al presentar facturas por gastos que por su concepto, no se relacionan con la actividad de observador electoral, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, la Organización no subsanó las observaciones realizadas.



## II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-05/2010**, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la



comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

#### **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

##### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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 este orden de ideas, la irregularidad cometida por la referida Organización de Observadores Electorales es una omisión al no haber presentado la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral.

##### **b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron**

Modo: La conducta atribuible a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**, se derivó de la revisión a la documentación proporcionada, en la que se observaron facturas por gastos que por su concepto, no se relacionaban con la actividad de observador electoral por un importe de \$24,147.25.

Tiempo: La irregularidad atribuida a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**, surgió de la revisión de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lugar: La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.** para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de la citada organización de observadores electorales para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de organizaciones de observadores electorales, y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta consistente en no haber presentado la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral, se actualiza la merma al principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).

La norma transgredida por la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**, es la dispuesta en el artículo 149, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, mismo que se transcribe a continuación:

*“Artículo 149,*

...



*2. Los egresos que realicen las organizaciones de observadores deberán estar vinculados únicamente con actividades relacionadas directamente con la observación electoral."*

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

Así, el citado artículo establece la obligación de los observadores de que una vez que registren contablemente sus gastos, deben de acreditar su vinculación con la actividades de la observación electoral y con ello justificar el gasto reportado, pues la autoridad debe tener certeza de que lo reportado se destine para los fines electorales que se reporta. Lo anterior es así, pues el órgano fiscalizador debe de conocer que la aplicación de recursos se apegue conforme a lo establecido legal y reglamentariamente establecido.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulneró directamente la obligación de rendir de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos. Esto es, se trata de una conducta e infracción, la cual, vulneró el precepto normativo, en el uso adecuado de recursos, afectándolo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan las Organizaciones de Observadores Electorales.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de las organizaciones de observadores electorales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

**e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o 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) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.



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

El bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta de la organización, es el de certeza y transparencia, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistente en no presentar la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral, se acredita la vulneración o afectación aludido bien jurídico protegido, vulnerando los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable a la organización de observadores electorales, la cual vulneró (peligro concreto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que la organización no justificó el gasto realizado en equipo de cómputo y que éste haya sido efectivamente destinado para los fines de observación electoral.

#### **f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

Del análisis del Dictamen Consolidado correspondiente, se concluye que, la conducta es única, la que quedó plenamente acreditada en párrafos precedentes que se traduce en que la Organización no presentó la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral.

En este contexto, ante la existencia de la falta en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales en comentario, 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.



### **Calificación de la falta**

Para la calificación de la infracción en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C., resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustancial o de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan una debida justificación del gasto realizado por las organizaciones de observadores electorales, de conformidad con el Reglamento de la materia.
- Con la actualización de faltas de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales.

Por lo anterior, se considera que la infracción debe calificarse como grave ordinaria.

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta atribuida a la Organización de Observadores Electorales constituye una falta de **FONDO** porque se trata de una violación sustantiva, ya que la Organización omitió presentar la justificación del gasto realizado por \$24,147.25, por tanto no demostró que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, y dicha irregularidad 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 no presentar la justificación del gasto realizado por \$24,147.25, y no demostrar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales, ha quedado acreditada y no solo 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 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 ORDINARIA**.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

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.

Debe considerarse que el hecho de que la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C., no haya presentado la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de las organizaciones de observadores electorales se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio de certeza, en tanto que no es posible verificar que la organización en comento hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeta.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que las organizaciones de observadores electorales sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

De la revisión a las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se advierte que la Organización de Observadores Electorales incumplió con su obligación de presentar la justificación del gasto realizado por un monto de \$24,147.25, por tanto de demostrar que el gasto reportado se vinculara con las actividades de observadores electorales.

En consecuencia, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con certeza la finalidad o justificación en que la organización de observadores electorales egresó diversos recursos.

Conviene hacer mención que las normas que imponen la obligación de justificar los gastos, que se relacionen con el objeto de la observación electoral, 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 del país se efectúen con apego a la normatividad aplicable.

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 conducta materia de análisis, 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.



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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C. no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

### **III. Imposición de la sanción.**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la organización de observadores electorales, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria.
- Con la actualización de la falta de fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales.
- La organización de observadores electorales conocía los alcances de las disposiciones reglamentarias invocadas, amén de que la autoridad fiscalizadora le reiteró la obligación a que estaba sujeta de justificar los gastos realizados, que se relacionen con el objeto de la observación electoral.
- La organización al realizar la conducta infractora correspondiente a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral federal 2011-2012, imposibilitó que la autoridad electoral ejerciera las atribuciones de control y vigilancia de los recursos que le reconoce la normatividad en la materia.
- La organización de observadores electorales no es reincidente.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende un incumplimiento a las obligaciones establecidas por el Reglamento de la materia.
- El monto involucrado en la conducta infractora asciende a un importe de \$24,147.25.



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

*I. Con amonestación pública;*

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

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

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En el caso concreto, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones I y II, de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas a la organización de observadores electorales toda vez que dado el estudio de sus conductas y el ánimo de la cooperación que ésta tuvo en el momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían de forma total el fin específico de la Organización de Observadores Electorales, que es el buscar crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no solo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada.

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

Cabe señalar que dada la irregularidad en que incurrió la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C. se estima aplicable la sanción contenida en el artículo 354, párrafo 1, inciso e), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia 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.**

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En el caso en concreto, lo anterior no sucedió, ya que como se ha citado, la Organización de Observadores Electorales Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C., no presentó la justificación del gasto realizado, toda vez que por el concepto de las facturas presentadas por un monto de \$24,147.25, no se relacionan con la actividad de observador electoral, 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 ordinaria**, se resuelve imponer a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**, la sanción consistente en una **multa de 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismos que equivalen a \$12,466.00 (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.)**, la cual se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la Organización de Observadores Electorales, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y crear conciencia de la importancia de su intervención como Observador Electoral y no vuelva a cometer este tipo de faltas.

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

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Por tanto, la capacidad económica del infractor se determinó valorando que en el monto del proyecto autorizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los recursos que se otorgaron fueron sólo para gastos directamente vinculados con la observación electoral y al haberlos destinado a fines diversos o que no se justifican, representan un beneficio que incrementa su patrimonio para el ente que los disfrutó.

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

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en ningún modo afecta el cumplimiento de los fines y el desarrollo de las actividades de la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos A.C.**

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

#### **15.34. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, EDUCACIÓN Y ACCIONES SUSTENTABLES, ASOCIACIÓN CIVIL.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil, específicamente, es la siguiente:



### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables Asociación Civil, no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8448/12, del 18 de julio de 2012, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito; es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta; es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.  
Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>33</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

---

<sup>33</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Organización de Observadores Electorales **Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.35. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MÉXICO UNIDO PRO DERECHOS HUMANOS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales México Unido Pro Derechos Humanos, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales México Unido Pro Derechos Humanos, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8444/12, del 18 de julio de 2012, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 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.

En consecuencia, y toda vez que a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, no dio contestación contestación al oficio antes citado, ni presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales México Unido Pro Derechos Humanos, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización México Unido Pro Derechos Humanos, A.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales México Unido Pro Derechos Humanos, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito; es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta; es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la



*concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*



De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>34</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

---

<sup>34</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.36. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MOVIMIENTO NACIONAL DE LA JUVENTUD SIGLO XXI, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C., no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante oficio número UF-DA/8438/12, del 18 de julio de 2012, hizo del conocimiento de la Organización que el plazo para la presentación de los Informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales del ejercicio de 2012, concluiría el 31 de julio de 2012 y que la presentación de dicho informe debía efectuarse ante el órgano competente del Instituto Federal Electoral, esto es, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la observación electoral.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior, esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito; es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta; es decir, del conjunto de bienes,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.  
Secretaria: Mara Gómez Pérez.  
Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto  
Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos  
noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>35</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

<sup>35</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, Distrito Federal, 1994, pág. 7011.



Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.37 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES MOVIMIENTO SOCIAL Y CULTURAL, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Movimiento Social y Cultural, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*"La organización de Observadores Electorales Movimiento Social Cultural, A.C., no presentó el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8632/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha de revisión del Dictamen correspondiente, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10585/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 04 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la observación se consideró no subsanada

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento; obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Movimiento Social y Cultural, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Movimiento Social y Cultural, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>36</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

---

<sup>36</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Movimiento Social y Cultural, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.38 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES NUEVA DEMOCRACIA MEXICANA, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C. es la siguiente:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 4.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, misma que tienen relación con el apartado de ingresos.

#### **INGRESOS**

##### **Bancos**

##### **Conclusión 4**

*“La organización no presentó el escrito de cancelación de la cuenta número [REDACTED] expedido por el banco Santander.”*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**



#### **Conclusión 4**

De la revisión a la documentación proporcionada por la organización, se observó que omitió presentar los contratos de apertura y el escrito de cancelación de las cuentas bancarias que se detallan a continuación:

<b>No. DE CUENTA BANCARIA</b>	<b>BANCO</b>	<b>DOCUMENTACION NO PRESENTADA</b>
	Banco Santander	Contrato de Apertura y escrito de cancelación
	Banamex	Contrato de Apertura

En consecuencia, se le solicitó a la organización de observadores electorales que presentara lo siguiente:

- Los contratos de apertura y la evidencia de cancelación de las cuentas bancarias detalladas en el cuadro que antecede.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos, 66, numeral 3 y 306, numeral 1, inciso b) del Reglamento de la materia.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10637/10 de fecha 28 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 31 del mismo mes y año.

En consecuencia, con escrito sin número (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), y recibido por esta autoridad electoral el 13 de septiembre de 2012, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

*"(...) Adjunto al presente remito los contratos de apertura y cancelación de las cuentas bancarias que se detallan a continuación:*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

No. DE CUENTA BANCARIA	BANCO	DOCUMENTACION NO PRESENTADA
██████████	Banco Santander	Contrato de Apertura y escrito de cancelación
██████████	Banamex	Contrato de Apertura

La evidencia de cancelación de la cuenta ██████████ de banco Santander consiste en copia del estado de cuenta correspondiente de al periodo del 18 al 30 de abril y en el que aparece el retiro total de efectivo de esta cuenta.

(...)

Del análisis a la documentación exhibida por la Organización de Observadores Electorales se determinó, que presentó los contratos de apertura del banco Santander de la cuenta No. ██████████ y del banco Banamex de la cuenta No. ██████████ respectivamente; razón por la cual la observación se dio por atendida respecto a este punto; sin embargo, se observó que omitió presentar el escrito de cancelación del banco Santander de la cuenta No. ██████████ Expedido por la institución bancaria correspondiente; razón por la cual la observación no se dio por atendida.

No es óbice señalar que si bien esta Organización remitió, respecto de la cuenta ██████████, un estado de cuenta en el que aparece el retiro total de los recursos, esta órgano fiscalizador no cuenta con el documento idóneo que acredite que dicha cuenta ya ha sido cancelada.

En consecuencia, al no presentar el escrito de cancelación de la cuenta No. ██████████ expedido por la institución bancaria Santander, la Organización incumplió con lo dispuesto en el artículo 306, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.”

En consecuencia, al no presentar el escrito de cancelación de la cuenta No. ██████████ expedido por la institución bancaria Santander, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 306, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y



Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar la observación realizada.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Nueva Democracia Mexicana, A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, la irregularidad acreditada en el apartado anterior se traduce en una falta formal, con la cual no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a



*considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>37</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción

<sup>37</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Nueva Democracia Mexicana, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

### **15.39 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES POTOSINOS POR LA DEMOCRACIA**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Observadores Electorales Potosinos por la Democracia, específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Observadores Electorales Potosinos por la Democracia, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8628/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10583/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 04 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó, ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Observadores Electorales Potosinos por la Democracia, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de



Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Observadores Electorales Potosinos por la Democracia al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>38</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>38</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA",** la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*  
*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Potosinos por la Democracia** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.40 OBSERVATORIO EMPRESARIAL MEXICANO, ASOCIACIÓN CIVIL**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil, no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en



materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8638/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que a la fecha, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10584/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del dictamen consolidado), recibido por la Organización el 04 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la observación se consideró no subsanada

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil, al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraría a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>39</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>39</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Fillberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.41 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES ORGANIZACIÓN CAMPESINA INDEPENDIENTE REGIONAL, A.C.**

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Organización Campesina Independiente Regional, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Organización Campesina Independiente Regional, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Unidad de Fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8624/12, de fecha 18 de julio 2012, informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha del citado oficio, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10590/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del dictamen), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración del dictamen consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó dicho informe, ni dio contestación al oficio antes citado; por tal razón, la observación se consideró no subsanada.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

informe, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente .

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Organización Campesina Independiente Regional, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las Organizaciones de Observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>40</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

<sup>40</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## **DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.  
Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Organización Campesina Independiente Regional, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

#### **15.42 ORGANIZACIÓN TAMAULIPECA DE LIBERALES EN ACCIÓN, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012".*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el



propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8633/12, de fecha 18 de julio 2012, es la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha del citado oficio, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe respecto del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10594/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del dictamen consolidado), recibido por la Organización el 05 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó ni dio contestación al oficio antes citado, por tal razón, la Organización incumplió con la obligación de presentar el informe correspondiente.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.



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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>41</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

---

<sup>41</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



**DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.43 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES PROYECTOS POPULARES ALTERNATIVOS, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Proyectos Populares Alternativos, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Proyectos Populares Alternativos, A.C., no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, y en términos del Punto de Acuerdo Décimo octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, mediante oficio número UF-DA/8612/12, de fecha 18 de julio 2012, la Unidad de Fiscalización le informó que el plazo de treinta días posteriores a la Jornada Electoral para 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, feneció el martes 31 de julio del presente año.

Al respecto, la Unidad de Fiscalización informó que, a la fecha del citado oficio, la organización de observadores electorales no había presentado su Informe del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan las organizaciones de observadores electorales para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral correspondientes al Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/10595/12 del 24 de agosto de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 10 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración del Dictamen Consolidado la Organización de Observadores Electorales no presentó dicho informe, ni dio contestación al oficio antes citado; por tal razón, la observación se consideró no subsanada

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Proyectos Populares Alternativos, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la no presentación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

informe, mediante el oficio referido en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales de la omisión en cuestión, para que presentara el informe respectivo; sin embargo, la organización no presentó el Informe correspondiente.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Proyectos Populares Alternativos, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; determinando tanto el procedimiento para acreditarse como los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las medidas necesarias para que las Organizaciones de Observadores a las que pertenezcan, presenten un informe en el que declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA**



**VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta*



*contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>42</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN**

---

<sup>42</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## **DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:**

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores **Electorales Proyectos Populares Alternativos, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.44. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES RECONOCIMIENTO PÓSTUMO A POLICÍAS CAÍDOS EN EL CUMPLIMIENTO DE SU DEBER, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C. omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C., omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en adelante Unidad de Fiscalización), el Informe sobre el origen, monto y aplicación del



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria el veinticinco de agosto de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de septiembre del mismo año, se señaló que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el treinta y uno de julio del dos mil doce y que la presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, no se presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Así las cosas, la Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C., no dio cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de referencia.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de

conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>43</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la*

<sup>43</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

#### **15.45. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES RED POR LA EQUIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Red por la Equidad y los Derechos Humanos, específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Red por la Equidad y los Derechos Humanos omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

La Organización de Observadores Electorales Red por la Equidad y los Derechos Humanos omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en adelante Unidad de Fiscalización), 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 durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria el 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, se señaló que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 31 de julio del 2012 y que la presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no presentó su Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Así las cosas, la Organización de Observadores Electorales Red por la Equidad y los Derechos Humanos no dio cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de referencia.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Red por la Equidad y los Derechos Humanos al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto



infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra*



*obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>44</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la

<sup>44</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se trascribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental,*



*secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Red por la Equidad y los Derechos Humanos** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.46. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SEMBRADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA PAZ EN EL ESTADO DE VERACRUZ A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz A.C. omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**



En términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria el 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, se señaló que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 31 de julio del 2012 y que la presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no ha presentado el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales.

En consecuencia, la Organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Así las cosas, la Organización de Observadores Electorales Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz A.C. no dio cumplimiento a lo establecido en el Punto de Acuerdo referido.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz A.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que



coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de observadores electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL"**, esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*



**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>45</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del*

---

<sup>45</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

**15.47. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SERVICIOS INTEGRALES A MUJERES EMPRENDEDORAS.**

Por lo que hace al análisis de la conclusión sancionatoria descrita en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras, específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras omitió presentar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

En términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG250/2011, aprobado en sesión extraordinaria el 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, se señaló que el plazo para la presentación del Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral, concluiría el 31 de julio del 2012 y que la presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización.

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Resolución la Organización no presentó el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales.

En consecuencia, la organización incumplió con lo establecido en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Así las cosas, la Organización de Observadores Electorales **Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras** no dio cumplimiento a lo establecido en el Punto de Acuerdo referido.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras al no presentar su Informe de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 trasgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de observadores electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efectos de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de

conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."



En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>46</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL**

---

<sup>46</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.



## 15.48 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES SOCIEDAD DE SOLIDARIDAD SOCIAL “CUALTLETEPETL”

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Sociedad de Solidaridad Social “Cualtlepetl” es la siguiente:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 4.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, misma que tiene relación con el apartado de ingresos.

### INGRESOS

#### Bancos

#### Conclusión 4

*“La Organización omitió presentar el contrato de apertura de la cuenta bancaria con número de cuenta [REDACTED] de la institución bancaria HSBC, correspondiente al periodo de revisión de la Observación Electoral.”*

### I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

#### Conclusión 4

De la revisión a la documentación presentada a la autoridad electoral, se observó que la organización no proporcionó los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización de Observadores, en los que se reflejaran los depósitos de los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

ingresos obtenidos para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.

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

- Los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización de Observadores, donde se depositaran los ingresos que recibió para el desarrollo de las actividades relacionadas directamente con la observación electoral.
- Contrato de apertura de la cuenta bancaria correspondiente al periodo de revisión con la observación electoral.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 y 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, en relación con los artículos 65 del Reglamento de Fiscalización.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10604/12 del 28 de agosto de 2012 (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 4 de septiembre del mismo año.

En consecuencia, con escrito sin número del 14 de septiembre de 2012 (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), recibido por la autoridad electoral el 19 del mismo mes y año, la Organización manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...)

*Se Anexan copia simple fotostática de los estados de cuenta en los que se reflejan los dos depósitos de la PNUD, de la manera en que siguen.*

(...)”.

Por lo que se refiere a los estados de cuenta, la observación se consideró subsanada, toda vez que presentó la copia fotostática de los estados de cuenta bancarios a nombre de la Organización de Observadores con número de cuenta [REDACTED] de la institución bancaria HSBC, en los cuales se refleja la totalidad de Ingresos por concepto de las ministraciones recibidas.



Respecto al contrato de apertura de la cuenta bancaria, la respuesta de la Organización se consideró insatisfactoria, toda vez que no presentó dicho contrato, por tal razón, la observación quedó no subsanada.

En consecuencia, al omitir presentar el contrato de apertura de la cuenta bancaria en la cual se manejaron los recursos para la observación electoral, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 306 numeral 1, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar la observación realizada.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Sociedad de Solidaridad Social "Cualtlepetl" incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, la irregularidad acreditada en el apartado anterior se traduce en una falta formal, con la cual no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>47</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se*

---

<sup>47</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Sociedad de Solidaridad Social "Cualtlepetl"** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.49. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TAXIS Y AUTOBUSES EJIDALES DE LA LAGUNA DE DURANGO Y COAHUILA S.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C., específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

Mediante el oficio UF-DA/8586/12 del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado) recibido por la Organización de Observadores Electorales el 30 del mismo mes y año, así como el oficio UF-DA/10601/12 del 27 de agosto del mismo año (Anexo 2 del Dictamen Correspondiente), recibido por la Organización el 6 de septiembre del mismo año, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

De lo anterior, a la fecha de la elaboración del Dictamen, la Organización de Observadores Electorales no se desprende que haya presentado su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades, Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.



En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización de Observadores Electorales Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C., debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efectos de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la



*concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>48</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

---

<sup>48</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila S.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.50. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TODOS A BORDO, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales TODOS A BORDO, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Todos a Bordo A.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

Mediante oficio UF-DA/8582/12 del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), así como el oficio UF-DA/10602/12 del 27 de agosto del mismo año Anexo 2 del Dictamen Consolidado; la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al Proceso Federal Electoral 2011-2012, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

De lo anterior, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276 numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Todos a Bordo, A.C. incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el



Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización Todos a Bordo, A. C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la



imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>49</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

<sup>49</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Todos a Bordo, A. C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.51. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TODOS UNIDOS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE CAMPECHE, S.C**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.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 correspondiente al Proceso Federal Electoral 2011-2012."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

Mediante los oficios UF-DA/8578/12 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado) del 18 de julio de 2012 y UF-DA/10634/12 del 28 de agosto del mismo año, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

A la fecha de la elaboración del Dictamen, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades, Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado no presentó el informe respectivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## II. Imposición de la sanción.

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C., al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia **"MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL"**, esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.



Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la última de las tesis citadas:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente;*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.  
Secretaria: Mara Gómez Pérez.  
Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto  
Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos  
noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>50</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

---

<sup>50</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): *Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.**

No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."



Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.52 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TRABAJADORES EX BRASEROS DE DURANGO, A.C.**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales **Trabajadores Ex Braseros de Durango, A.C.**, es la siguiente:

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 2.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, misma que tiene relación con el apartado de ingresos.

#### **INGRESOS**

##### **Conclusión 2**

*"No presentó la documentación comprobatoria de las aportaciones en especie recibidas por un monto de \$1,700.00."*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 2**



De la revisión al formato “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”, apartado III. Egresos, se conoció que reportó egresos por un monto total de \$1,700.00, sin embargo omitió presentar la documentación comprobatoria.

En consecuencia, se le solicitó a la organización de observadores electorales que presentara lo siguiente:

- Las pólizas contables del registro de los gastos con su respectivo soporte documental (facturas y/o recibos originales), a nombre de su organización y con la totalidad de los requisitos fiscales.
- En caso de tratarse de aportaciones en especie, presentara los recibos de aportaciones de integrantes o asociados.
- Realizara las correcciones que procedieran al formato denominado “Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento de las organizaciones de observadores electorales, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral que realicen”.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81, numeral 1, incisos d), e), f) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 65, 66, 101, 149, 306 y 339 del Reglamento de la materia.

La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF-DA/10635/12 del 28 de agosto de 2012 en el rubro de Egresos (Anexo 2 del Dictamen Consolidado), recibido por la organización el 7 de septiembre del mismo año.

Al respecto, con escrito sin número del 06 de septiembre, recibido por la Unidad de Fiscalización el 18 del mismo mes y año (Anexo 3 del Dictamen Consolidado), la organización de observadores electorales manifestó lo que a la letra se transcribe:

*“Por medio del presente y en respuesta a su oficio UF-DA/10635/2012, me permito manifestarle, que los gastos que fueron reportados por esta organización en el formato correspondiente, se utilizaron el día de la Jornada*



*Electoral en la compra de botellas de agua, en pago de transporte en taxis, y en comprar comida rápida para proveer de alimentos a mis agremiados, es de mencionarse que aquí en esta entidad federativa la mayoría de estos vendedores o prestadores de este tipo de servicios no cuentan con facturas o comprobantes fiscales, además de que las personas de esta organización que represento y que participaron como observadores no solicitamos las correspondientes facturas o comprobantes, en virtud de que no sabíamos que los necesitaríamos en un momento dado. Por tal motivo pongo a su consideración lo anterior para que usted considere y valore lo procedente”*

Aun cuando la organización dio contestación al oficio, su respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que del análisis efectuado a la contestación, se conoció que la organización no proporcionó los recibos de aportaciones en especie expedidos por los recursos con los que efectuó el pago de las erogaciones en cantidad de \$1,700.00.

En consecuencia, al no presentar la documentación comprobatoria de las aportaciones recibidas por un monto de \$1,700.00, la Organización de Observadores Electorales incumplió con lo dispuesto en el artículo 306, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización vigente.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de la Organización de Observadores Electorales, contemplada en el artículo 81, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 346, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los Informes sobre los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de Observadores Electorales correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad de Fiscalización notificó a la Organización de Observadores Electorales en cuestión, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar la observación realizada.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Trabajadores Ex Braseros de Durango, A.C. incumplió con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, requisitos indispensables para garantizar la



transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe.

En ese contexto, la irregularidad acreditada en el apartado anterior se traduce en una falta formal, con la cual no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de observadores electorales, sino únicamente su puesta en peligro, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-062/2005.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Es así que la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo tanto, lo procedente es considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que dicha sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>51</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la*

<sup>51</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Trabajadores Ex Braseros de Durango, A.C.**, es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **15.53 ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES TRANSPARENCIA NACIONAL INDÍGENA, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Transparencia Nacional Indígena, A.C., específicamente, es la siguiente:

#### **Conclusión 1**

*“La Organización de Observadores Electorales Transparencia Nacional Indígena, 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 correspondiente al Proceso Federal Electoral 2011- 2012.”*

### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

#### **Conclusión 1**

Mediante oficios UF-DA/8583/12 del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado), recibido por la Organización el 23 del mismo mes y año, así como el oficio UF-DA/10636/12 del 28 de agosto del mismo año, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

A la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización de Observadores Electorales no ha presentado su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276 numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Transparencia Nacional Indígena, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización Transparencia Nacional Indígena, A.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Transparencia Nacional Indígena, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que



coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

*"Registro No. 192796*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999*

*Página: 219*

*Tesis: 2a./J. 127/99*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>52</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del*

<sup>52</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



*pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Transparencia Nacional Indígena, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.54 Organización de Observadores Electorales Unión Magisterial Duranguense, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Unión Magisterial Duranguense, A.C., específicamente, es la siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

### **Conclusión 1**

*“1. La Organización de Observadores Electorales Unión Magisterial Duranguense, 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 correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011- 2012.”*

## **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

### **Conclusión 1**

Mediante oficios UF-DA/8588/12 del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado) y UF-DA/10640/12 del 28 de agosto del mismo año, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

A la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276 numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Unión Magisterial Duranguense, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización Unión Magisterial Duranguense, A.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización Unión Magisterial duranguense, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.]

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del



infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontramos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.



En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve."*

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>53</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por

---

<sup>53</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F. 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro "**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA**", la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 700

Tesis: VIII.2o. J/21

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** No obstante que el artículo 75

del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Unión Magisterial Duranguense, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública**.

#### **15.55. ORGANIZACIÓN DE OBSERVADORES ELECTORALES VOLUNTAD ORGANIZADA, A.C.**

Por lo que hace al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se desprende que la irregularidad en la que incurrió la Organización de Observadores Electorales Voluntad Organizada, A.C., específicamente, es la siguiente:

##### **Conclusión 1**

*"La Organización de Observadores Electorales Voluntad Organizada, A.C., omitió presentar su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, Obtenido para el desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen correspondiente al Proceso Electoral Federal 2011-2012.*

#### **I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

##### **Conclusión 1**

Mediante oficios número UF-DA/8595/12 del 18 de julio de 2012 (Anexo 1 del Dictamen Consolidado) y UF-DA/10644/12 del 28 de agosto del mismo año, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Organización que remitiera el Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenidos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que realicen, tal como lo establecen los artículos 5 numeral 5, 81, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 276, numeral 1, inciso d), 306 y 314 del Reglamento de Fiscalización.

A la fecha de elaboración del Dictamen Consolidado, la Organización no presentó su Informe sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento de las Organizaciones de Observadores Electorales, obtenido para el Desarrollo de sus Actividades Directamente Relacionadas con la Observación Electoral que Realicen; por lo tanto, incumplió con lo dispuesto en los artículos 5 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276 numeral 1, inciso d).

En consecuencia, al no presentar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento, obtenido para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Organización de Observadores Electorales Voluntad Organizada, A.C., incumplió con lo dispuesto en los artículos 5, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 276, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, es preciso señalar que en términos del Punto de Acuerdo Décimo Octavo del CG250/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria del 25 de agosto de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año, la Organización Voluntad Organizada, A.C. debió entregar el Informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, a más tardar el 31 de julio del 2012, cuya presentación debía efectuarse ante la Unidad de Fiscalización; sin embargo, a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no presentó el informe respectivo.

## **II. Imposición de la sanción.**

De lo anterior se desprende que la Organización de Observadores Electorales Voluntad Organizada, A.C. al no presentar su Informe de ingresos y gastos correspondientes a las actividades desarrolladas con motivo de la observación electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, transgredió los principios rectores de fiscalización, a saber: certeza, legalidad y transparencia en la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

rendición de cuentas, principios indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización, así como los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para cumplir con la tarea fiscalizadora respectiva.

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, es una situación que coadyuva al debido cumplimiento del principio de rendición de cuentas, que aunado al principio de transparencia a que están obligadas a observar en el manejo de sus recursos, permite un mejor control sobre las Organizaciones de Observadores.

Ahora bien, este Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el veinticinco de agosto de dos mil once, el acuerdo CG250/2011, mediante el 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 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de septiembre de dos mil once; 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.

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 repercute directamente en la transparencia y rendición de cuentas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Como se ha señalado, la falta consistente en la omisión de presentar el referido informe ha quedado acreditada y no solo 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 constituye una falta de carácter sustantivo.

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 la normatividad electoral.

En este orden de ideas, una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la Organización de Observadores Electorales, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga debe de ser acorde a su capacidad económica.

En razón de lo anterior esta autoridad debe de valorar la circunstancia del sujeto infractor, en este caso la capacidad económica de la organización de mérito, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas, así como obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. Sentado lo anterior, la obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia.

Lo anterior, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 399/2012 establece la obligación de la autoridad administrativa de cerciorarse de la capacidad económica real del sujeto responsable de la falta, es decir, del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En la especie, no se cuenta con evidencia que la organización de mérito cuente con recursos económicos para que se determine que cuenta con capacidad económica para solventar una sanción de tipo pecuniario, por lo que procede considerar la sanción que menos gravosa pueda resultar para la operatividad de la Organización.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

En ese orden de ideas, la autoridad debe considerar para la imposición de una sanción, el que se haga efectiva, pues de lo contrario no se alcanzaría la finalidad del procedimiento administrativo, ni tampoco tendría objeto la sanción, puesto que la misma sería de imposible aplicación. De encontrarnos en este supuesto, la autoridad administrativa debe optar por aquella sanción que no sea pecuniaria a efecto de que pueda ser perfeccionada y por lo tanto aplicable, por lo que la sanción a imponer en el caso en concreto es la **Amonestación Pública**.

Así las cosas, al haberse determinado que la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción afecte sus actividades, ya que la misma no vulnera su haber económico.

Ahora bien, con independencia de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-585/2011, ha sostenido los criterios en el sentido de que una vez acreditada la infracción cometida la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes, cabe señalar que en el caso específico la omisión a dicha calificación no vulnera las garantías de la Organización de Observadores Electorales.

En efecto, de forma similar a lo señalado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**", esta autoridad considera que al resultar aplicable la Amonestación Pública como la sanción idónea, es innecesario llevar a cabo la calificación de la falta y el análisis respecto de la imposición de la sanción para su graduación.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de la menor de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su imposición se encuentra justificada *a priori* por el puro hecho de la existencia de una violación y no requiere de mayores estudios en cuanto a la naturaleza de esta última, dado que dichos estudios únicamente resultan necesarios para determinar una sanción más gravosa. Conviene transcribir la tesis citada:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

"Registro No. 192796

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999

Página: 219

Tesis: 2a./J. 127/99

Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.*

*Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.*

*Tesis de jurisprudencia 127/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve.*"

En efecto, lo transcrito en la anterior tesis resulta aplicable al caso en concreto pues la Amonestación Pública es considerada en el derecho administrativo sancionador electoral como la sanción de menor severidad, criterio que ha sido



sostenido en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 98/2003, que establece lo siguiente:

*"En este catálogo de sanciones [artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho] se aprecia un orden que pretende ir de las leves a las más severas (aunque alguna parece dirigida para ciertas clases de conductas relacionadas con los hechos constitutivos de la falta) y de ellas debe elegirse la que permita a la autoridad establecer la sanción concreta en cada caso, en correspondencia a la gravedad general y particular de la falta, para que resulte adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva."*

De igual forma la doctrina ha señalado que la amonestación se considera una pena menor<sup>54</sup>, pues es evidente que no existe pena que resulte de menor rigor que la sanción de referencia.

En este orden de ideas, conviene precisar que se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en el caso concreto, la motivación para efecto de la imposición de la sanción consistente en Amonestación Pública, la constituye la verificación de la infracción y la adecuación de la norma que prevé la sanción correspondiente, sirviendo como apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito con el rubro **"MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA"**, la cual para efectos ilustrativos se transcribe a continuación:

*"Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999*

*Página: 700*

*Tesis: VIII.2o. J/21*

*Jurisprudencia Materia(s): Administrativa*

**MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA.** *No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la*

---

<sup>54</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Filiberto Cárdenas editor y distribuidor, 2a. Edición, México, D.F., 1994, pág. 7011.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

*infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.*

*Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.*

*Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.*

*Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.*

*Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla."*

Por todo lo anterior, la sanción que debe imponerse a la Organización de Observadores Electorales **Voluntad Organizada, A.C.** es la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso e), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **Amonestación Pública.**

**Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 14 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, numeral 4 y 5; 118, numeral 1, incisos w) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral:**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

## RESUELVE

**PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.1 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.2 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios Paso Firme, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.3 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Juntos por la Dignificación y Justicia Social, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.4 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias del Estado de Colima.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.5 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 2 faltas de carácter formal.

b) Una multa consistente en **200** (doscientos) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equivalente a **\$12,466.00** (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.), por 1 falta de carácter sustancial.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

c) Una multa consistente en **200** (doscientos) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equivalente a **\$12,466.00** (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.), por 1 falta de carácter sustancial.

d) Una multa consistente en **100** (cien) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equivalente a **\$6,233.00** (seis mil doscientos treinta y tres pesos 00/100 M.N.), por 1 falta de carácter sustancial.

**SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.6 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. (Fundación Ethos).**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 2 faltas de carácter formal.

**SÉPTIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.7 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Educación Cívica para la Participación Ciudadana, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 3 faltas de carácter formal.

**OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.8 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**NOVENO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.9 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.**

a) Una multa consistente en **200** (doscientos) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equivalente a **\$12,466.00** (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.), por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.10 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Jalisco, S.P. (COPARMEX JALISCO).**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 faltas de carácter formal.

**DÉCIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.11 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.12 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Centro Empresarial de Tlaxcala, S.P.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 2 faltas de carácter formal.

**DÉCIMO TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.13 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Club Social y Deportivo de Aficionados al Fútbol Profesional de Yucatán, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.14 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **COCIAC, Consenso y Operación Ciudadana.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.15 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Colectivo Obreras Insumisas To Tlatoke Calaki Mo Yolo, A.CI.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.16 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Confederación Agrarista Mexicana.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.17 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Confederación Patronal Mexicana.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.18 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**DÉCIMO NOVENO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.19 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Consejo de Dirección de Fundación de Naciones Unidas Americanas, OSC.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**VIGÉSIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.20 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Consejo General Ejecutivo Nacional e Internacional del Frente Mexicano pro Derechos Humanos.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.21 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Consejo Mexicano para el Desarrollo Ciudadano, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 2 faltas de carácter formal.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.22 de la presente Resolución, se impone a la Organización de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

Observadores Electorales **Consejo Reintegrador de Esfuerzos, Estudio, Alianza y Acción para la Mejor Organización de la Sociedad Mexicana, Creamos México.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**VIGÉSIMO TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.23 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **DECA, Equipo Pueblo, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 2 faltas de carácter formal.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.24 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Dignidad, Verdad y Reintegración Social, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.25 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 faltas de carácter formal.

**VIGÉSIMO SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.26 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **EGC Consejo Federal Ejecutivo de Participación Ciudadana, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 faltas de carácter formal.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.27 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **El México que Todos Queremos.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.



**VIGÉSIMO OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.28 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Ethos Interacción Ciudadana Glocal, A.C. Puebla.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**VIGÉSIMO NOVENO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.29 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez, de la Universidad Autónoma de Chihuahua.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.30 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.31 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.32 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Fundación del Órgano Internacional de los Derechos Humanos, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.33 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Fundación Limakxtum Ka Tlawaw, Caminemos Juntos, A.C.**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 5 faltas de carácter formal.
- b) Una multa consistente en **200** (doscientos) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equivalente a **\$12,466.00** (doce mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.), por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.34 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, Asociación Civil.**

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.35 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **México Unido pro Derechos Humanos, A.C.**

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.36 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI, A.C.**

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.37 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Movimiento Social y Cultural, A.C.**

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.38 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Nueva Democracia Mexicana, A.C.**

- a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter formal.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.39 de la presente Resolución, se impone a la **Organización de**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**Observadores Electorales Observadores Electorales Potosinos por la Democracia.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.40 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Observatorio Empresarial Mexicano, Asociación Civil.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.41 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Organización Campesina Independiente Regional, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.42 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Organización Tamaulipeca de Liberales en Acción, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.43 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Proyectos Populares Alternativos, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.44 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Reconocimiento Póstumo a Policías Caídos en el Cumplimiento de su Deber, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.



**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.45 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Red por la Equidad y los Derechos Humanos**.

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.46 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Sembrador de los Derechos Humanos y de la Paz en el Estado de Veracruz, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.47 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras**.

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.48 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Sociedad de Solidaridad Social “Cualtlepetl”**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter formal.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.49 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Taxis y Autobuses Ejidales de la Laguna de Durango y Coahuila, S.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINCUAGÉSIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.50 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Todos a Bordo, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.



**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.51 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Todos Unidos para Fomentar el Desarrollo Humano Integral de la Población del Estado de Campeche, S.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.52 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Trabajadores Ex Braseros de Durango, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter formal.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.53 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Transparencia Nacional Indígena, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.54 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Unión Magisterial Duranguense, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 15.55 de la presente Resolución, se impone a la Organización de Observadores Electorales **Voluntad Organizada, A.C.**

a) Una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** por 1 falta de carácter sustancial.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral que de vista a las autoridades señaladas en los Considerandos respectivos.

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral que dé vista al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en relación con los considerandos 12, 15.5, 15.7, 15.9 y 15.33.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CONSEJO GENERAL

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO.** Publíquese una síntesis de la presente Resolución en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya causado estado.

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO.** Notifíquese personalmente la presente Resolución a las Organizaciones de Observadores Electorales.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 24 de octubre de dos mil doce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**