

INE/CG673/2016

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015
DENUNCIANTE: AUTORIDAD ELECTORAL
DENUNCIADO: PARTIDO NUEVA ALIANZA**

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015, INICIADO CON MOTIVO DE LA VISTA ORDENADA EN LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, IDENTIFICADA CON LA CLAVE INE/CG447/2015, POR HECHOS PROBABLEMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN A LA NORMA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESENTACIÓN DE UNA QUEJA FRÍVOLA, POR PARTE DEL REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA, ANTE EL CONSEJO MUNICIPAL ELECTORAL DE JONACATEPEC, MORELOS, DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ciudad de México, a 28 de septiembre de dos mil dieciséis.

R E S U L T A N D O

I. VISTA¹. El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Resolución identificada con la clave **INE/CG447/2015**

¹ Visible a fojas 1 a 53 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

determinó desechar la queja presentada por el Partido Nueva Alianza, por conducto de su representante propietario, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en contra de Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia del citado municipio, postulado por el Partido Movimiento Ciudadano, en la que denunciaba presuntas irregularidades en el manejo de recursos, lo cual podría constituir infracciones a la normativa electoral, en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, tramitada bajo el número INE/Q-COF-UTF/156/2015MOR.

Dicha denuncia fue desechada en atención a que el órgano superior de dirección de este Instituto la consideró frívola y, en consecuencia, ordenó **dar vista** a la Secretaría Ejecutiva de esta autoridad electoral, a fin de que ejerciera sus atribuciones una vez que la resolución respectiva quedara firme.

II. En cumplimiento a lo anterior, el veinte de agosto de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el oficio **INE/SCG/1893/2015**, signado por el Secretario Ejecutivo de este Instituto, mediante el cual remitió copia del diverso **INE/UTF/DRN/20820/2015**, y documentación anexa, signado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, así como copias certificadas de la resolución **INE/CG447/2015**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al procedimiento identificado con el número de expediente **INE/Q-COF-UTF/156/2015/MOR**.

III. **RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN O DESECHAMIENTO.**² Con fecha veinticinco de agosto de dos mil quince, se ordenó la radicación de la queja bajo el número **UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015** y reservar su admisión o desechamiento, hasta en tanto culminara la etapa de investigación; y, requerir a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, diversa información necesaria para la debida integración de expediente que se resuelve.

² Visible a fojas 54 a 60 del expediente.

IV. ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.³ El veintiuno de septiembre de dos mil quince, se admitió a trámite la denuncia y se ordenó emplazar al Partido Nueva Alianza, por conducto de su representante propietario, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

El mencionado acuerdo fue notificado personalmente a dicho representante, el veintiocho de septiembre de esa anualidad, diligencia que se realizó a través del personal adscrito a la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Morelos. Por proveído de doce de octubre de la misma anualidad, se consideró tener por precluido el derecho del Partido Nueva Alianza para presentar pruebas, en razón que concluyó el plazo establecido para dar contestación al emplazamiento sin que haya presentado manifestación alguna por parte del denunciado.

V. ALEGATOS⁴. El doce de octubre de dos mil quince, se dictó acuerdo por el que se ordenó dar vista al denunciado, a fin de que, en vía de alegatos, manifestara lo que a su derecho conviniera.

Al respecto cabe mencionar que una vez transcurrido el plazo otorgado al denunciado, no fue recibido escrito alguno con ese propósito.

VI. PRECLUSIÓN DEL PLAZO PARA FORMULAR ALEGATOS Y ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN⁵. Mediante acuerdo de cinco de noviembre de dos mil quince, se tuvo por precluido el derecho del Partido Nueva Alianza para formular alegatos, dado que concluyó el plazo establecido para realizar manifestaciones en vía de alegatos sin que haya recibido escrito alguno por parte del citado instituto político, asimismo, al no existir diligencias de investigación pendientes de practicar, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución con los elementos que obran en el expediente citado al rubro.

³ Visible a fojas 137 a 139 del expediente.

⁴ Visible a fojas 149 a 151 del expediente

⁵ Visible a fojas 160 y 161 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

VII. ACUERDO DE REPOSICIÓN DE PROCEDIMIENTO⁶. El veintisiete de abril de dos mil dieciséis, se dictó un acuerdo en el que se determinó, entre otras cuestiones, dejar sin efectos el emplazamiento decretado por auto de veintiuno de septiembre de dos mil quince, y se ordenó emplazar al representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del citado Instituto Morelense; dicha diligencia fue desahogada el seis de mayo de este año.

Del mismo modo, por acuerdo de diecinueve de mayo de este año, se decretó la reposición del procedimiento, para el efecto que el emplazamiento ordenado al Partido Nueva Alianza, se desahogara por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto; dicha diligencia quedó practicada el veintitrés de mayo siguiente.

VIII. ALEGATOS⁷. Mediante acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil quince, se ordenó dar vista al denunciado, a fin que, en vía de alegatos, manifestara lo que a su derecho conviniera. Dicha diligencia quedó desahogada con fecha uno de junio del año en curso.

Al respecto, mediante escrito recibido el ocho de junio de este año, en la oficialía de partes de esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el representante propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General de este Instituto, realizó diversas manifestaciones en torno al asunto que nos ocupa.

IX. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. En su oportunidad, al no existir diligencias de investigación pendientes de practicar, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución con los elementos que obran en el expediente citado al rubro.

X. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En la Sexagésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el dos de septiembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del

⁶ Visible a fojas 164 a 167 del expediente

⁷ Visible a fojas 193 a 194 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

Instituto Nacional Electoral aprobó por unanimidad de votos de sus integrantes, el proyecto propuesto; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios, cuyos proyectos le sean turnados por la Comisión de Quejas y Denuncias, conforme a lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso, se actualiza la competencia de este Consejo General para conocer del presente asunto, debido a que al resolver la queja en materia de fiscalización presentada por el representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por presuntas irregularidades atribuidas a Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia de la citada entidad municipal, postulado por el Partido Movimiento Ciudadano, relacionadas con el origen y destino de sus recursos financieros, determinó que dicha inconformidad resultaba frívola, porque el quejoso fundó únicamente su denuncia en notas de opinión periodística y con pruebas (imágenes) obtenidas de la red social *Facebook*, sin que por otro medio se pudiera acreditar la veracidad de sus afirmaciones.

De esta manera, al ser la promoción de quejas o denuncias frívolas un supuesto de sanción conforme a lo establecido en los artículos 440, párrafo primero, inciso e), fracción IV y 443 párrafo primero, inciso n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y corresponder a este Consejo General su resolución definitiva, es que se actualiza su competencia para conocer del particular.

SEGUNDO. CUESTIÓN PREVIA. En torno a la figura de la frivolidad en la presentación de un ocurso, es importante resaltar, que si bien es cierto ha constituido tradicionalmente una causa de improcedencia que impide el

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

establecimiento válido de la relación jurídica procesal y, en consecuencia, termina de modo anticipado el procedimiento respectivo, lo es también que no fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce —artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso f)—, y la posterior emisión de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de veintitrés de mayo siguiente, que en la materia electoral se previó a nivel normativo la presentación de quejas o denuncias de tal naturaleza como una infracción sancionable.

En este sentido, a fin de enmarcar la naturaleza y alcances de la frivolidad como ilícito administrativo (independientemente de sus consecuencias intraprocesales), se considera trascendente indicar los contornos que la definen, los valores de gravedad que puede adquirir y el marco normativo que la regula.

Así, como se indicó, en el mencionado artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional en materia político- electoral a que se ha hecho referencia párrafos arriba, se previó la obligación de que en la legislación secundaria se estableciera como conducta sancionable precisamente la presentación de quejas frívolas, indicándose en la citada reforma, el significado de dicha figura jurídica, a saber:

“f)... Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;”

En este orden de ideas es menester poner de manifiesto que en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, -artículos 440, párrafo 1, inciso e), fracciones I a IV, y 447, párrafo 1, inciso d), de dicho cuerpo normativo- se estableció todo un catálogo de hipótesis respecto a lo que debe ser considerado como una denuncia frívola, entendida como tal:

- Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del Derecho;

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

- Aquellas que se refieran a hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;
- Aquellas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral;
- Aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad;
- Aquellas que se promuevan respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia.

Incluso, el Máximo Órgano Jurisdiccional en materia electoral, ya había abordado el concepto de frivolidad a través de la jurisprudencia 33/2002, de rubro, **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE**⁸, en donde sostuvo que “...El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan...”, sin que pase desapercibido para esta autoridad electoral que dicho criterio fue emitido por el máximo tribunal del país, en la materia electoral, en el año 2003, es decir, durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Según dicho criterio, la frivolidad de una promoción se actualiza cuando, **a sabiendas de que sus pretensiones son jurídicamente imposibles**, y tal circunstancia es evidente de la sola lectura del escrito que las contiene, el promovente acciona la maquinaria jurisdiccional para que se pronuncie respecto de hechos que no se encuentran al amparo del derecho, o bien, que no cuentan con sustento probatorio idóneo o suficiente.

⁸ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 34 a 36.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

Más recientemente, al resolver el Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con el número SUP-REP-201/2015, dicha Sala Superior sostuvo, en esencia, que la frivolidad implica que el medio de defensa sea totalmente inconsistente, insustancial, intrascendente o se contraiga a cuestiones sin importancia y que tales circunstancias resulten evidentes de la sola lectura de la queja o denuncia.

Asimismo, al resolver el diverso SUP-REP-229/2015, la misma Sala Superior consideró, en la parte que interesa al presente asunto, que los órganos jurisdiccionales del Estado, conforme a la garantía de acceso a la justicia contenida en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI, y 99, fracción V, en relación con los tres primeros párrafos del artículo 17 de la Constitución federal, consiste en que los tribunales estén expeditos para impartir justicia y resolver de manera pronta, completa e imparcial, las controversias que sean sometidas a su conocimiento; sin embargo, también expuso que el acceso efectivo a la justicia, como derecho humano protegido tanto por la Constitución federal como por las leyes secundarias, debe estar libre de abusos por parte del propio gobernado, pues si ello se permitiera, se rompería el sistema de derecho que impera en un estado democrático, de manera que una actitud frívola afecta el estado de derecho y resulta grave para los intereses de los demás justiciables.⁹

2.2. Grado de frivolidad

Una vez delimitada la noción de frivolidad, es necesario poner de relieve que no se trata de un concepto absoluto que no admita matices, pues por el contrario, atendiendo a las circunstancias y particularidades de cada caso, tales como los hechos materia de la denuncia, el material probatorio en que se apoye y la claridad de los argumentos vertidos, se podrá estar ante diversos grados o niveles de gravedad.

No obstante, la normativa electoral no contiene disposición alguna que desarrolle un método para determinar el grado de frivolidad, ni tampoco precisa los niveles o grados de gravedad en que se pueden clasificar las quejas de esta naturaleza; sin

⁹ Localizable en la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/REP/229/SUP_2015_REP_229-468529.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

embargo, para determinar el grado de frivolidad de la queja o denuncia, se pueden tomar en consideración aspectos como:

- a) Que la promoción contenga hechos, es decir, se refieran las circunstancias concretas en las que sucedió la infracción denunciada;
- b) Que tales hechos estén reconocidos positivamente como infracciones a la norma electoral, y en consecuencia, que ameriten la imposición de una sanción;
- c) Que a la denuncia no se acompañen medios de convicción, es decir, que el denunciante se abstenga de acompañar a su escrito elementos para demostrar, al menos de manera indiciaria, la veracidad de su dicho.
- d) Que dichas probanzas sean suficientes cuando menos para que la autoridad pueda ejercer su facultad investigadora;
- e) Que con la promoción de la denuncia o queja frívola se ocasionen daños, ya sea a los Organismos Electorales o a sujetos distintos, como terceros ajenos al procedimiento;
- f) La intensidad del daño ocasionado con la atención a la denuncia frívola.

Lo anterior es relevante puesto que a través de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 440 de la Ley general electoral, el legislador impuso a las autoridades administrativas electorales la obligación de valorar el grado de frivolidad del recurso así como las consecuencias lesivas que implicarían el atender una queja de esta naturaleza, previo a decidir cuál es la sanción que se debe imponer, en el caso de los partidos políticos, entre las consignadas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley comicial.

Así las cosas, la gravedad de una queja frívola será mayor, si la misma carece de hechos, dado que en tales condiciones el ocursoante estará faltando a la carga de la afirmación, al no proveer a la autoridad el conocimiento de aquello que pretende sea materia de pronunciamiento; en cambio, será menor la trascendencia de la

falta, si los hechos están señalados, pero no constituyen una infracción a la norma electoral.

En el mismo tenor, se debe considerar que irroga mayor perjuicio la presentación de una denuncia que no esté apoyada en lo absoluto por medio de convicción alguno, mientras que no será tan dañoso el hecho de que las pruebas acompañadas no resulten idóneas y/o suficientes para orientar la actividad investigadora de la autoridad.

Finalmente, por cuanto hace al perjuicio provocado con la presentación de una denuncia frívola, será menester tomar en consideración, por ejemplo, si a partir de la instauración del procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y en ejercicio de su facultad investigadora, la autoridad competente instrumentó diligencias que se constituyeran en actos de molestia a los gobernados, o que implicaran requerimientos a otros órganos de autoridad.

Con todo lo anterior, si del análisis del caso particular, se advierte con certeza que la presentación de la queja frívola implicó la inútil activación del aparato administrativo en detrimento de la administración de justicia, dependiendo de la gravedad particular, el operador jurídico deberá proceder a seleccionar la sanción aplicable conforme a lo señalado el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la ley comicial federal, se insiste, para el caso de los partidos políticos.

2.3. Marco Jurídico

Ahora bien, el marco jurídico derivado de la reforma constitucional en materia política electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, contiene los parámetros a los cuales, en acatamiento al principio de legalidad al que se encuentra constreñido este Instituto Nacional Electoral, deberán sujetarse los procedimientos administrativos sancionadores derivados de la promoción de quejas frívolas. Dicho marco está contenido en los artículos 440, 443 y 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales, en lo que al caso atañe, son del tenor siguiente:

Artículo 440.

1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

(...)

e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, **aplicables tanto en el nivel federal como local**, entendiéndose por tales:

I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen **pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente**, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquéllas que refieran **hechos que resulten falsos o inexistentes** de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquéllas que se refieran a hechos que **no constituyan una falta o violación electoral**, y

IV. Aquéllas que **únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso**, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

2. La sanción que se imponga, en su caso, **deberá de valorar el grado de frivolidad** de la queja y **el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los Organismos Electorales.**”

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) a m) [...]

n) La comisión de cualquier **otra falta** de las previstas en esta Ley.

Artículo 456.

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

a) Respecto a los partidos políticos:

I Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Como se aprecia, el artículo 440 citado establece, en primer término, que la presentación de quejas o denuncias frívolas traerá como consecuencia la imposición de una sanción; en segundo, los criterios que servirán de base para determinar si dicha queja es o no, frívola –aplicables tanto a nivel federal como local-; y, en tercero, que para la imposición de la sanción atinente, el operador jurídico deberá tomar en consideración el grado de frivolidad y el daño que se podría seguir a los órganos electorales con la atención de asuntos insustanciales.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

Por cuanto hace al artículo 443, párrafo 1, inciso a) invocado, ciertamente contiene un catálogo enunciativo de las **infracciones concretas en las que puede incurrir un partido político** -en sus inciso a) al m)-, pero también prevé que los partidos políticos podrán ser sancionados por la comisión de cualquier otra falta de las previstas en la Ley.

Así, la interpretación gramatical y sistemática de los preceptos indicados, conduce a estimar que, si la promoción de quejas o denuncias frívolas es una falta sancionable conforme a la ley –artículo 440, párrafo primero, inciso e)-, y los partidos políticos pueden ser sancionados, además de los supuestos expresamente contenidos en los incisos a) al m) del artículo 443, por los demás que se encuentran dispersos en la Ley –inciso n) del mismo numeral-, entonces dichos entes de interés público son sancionables por la presentación de quejas o denuncias frívolas, de manera proporcional al grado de frivolidad y al daño que produzca dicho proceder ilegal.

En el mismo sentido, la interpretación funcional de los numerales transcritos conduce a estimar que con las anteriores disposiciones, se protege y garantiza que el acceso a la justicia administrativa electoral esté libre de abusos y de la presentación de escritos ligeros o insustanciales que puedan distraer u ocupar, injustificada e innecesariamente, los recursos humanos y materiales de la autoridad administrativa electoral.

Cabe precisar, que si bien, como se señaló al principio del presente considerando, el artículo 447, párrafo 1, inciso d) de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, define, además del diverso 440, del mismo cuerpo normativo, lo que debe ser entendido como una queja frívola, el cual fue citado en la presente Resolución como marco conceptual de la figura jurídica a analizar – frivolidad-, en el presente caso dicha disposición no resulta aplicable para la solución de esta controversia, ni tampoco para la imposición de la sanción atinente, dado que la misma se encuentra circunscrita al catálogo de infracciones en que pueden incurrir los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos o, en su caso, de cualquier persona física o moral, más no así a los partidos políticos, quienes son sujetos de responsabilidad al tenor de lo dispuesto en el diverso 443, de la ley en cita.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO.

3.1. PLANTEAMIENTO DEL CASO.

Como quedó precisado en los antecedentes del caso, el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral, emitió la Resolución INE/CG447/2015 —cuya copia certificada corre agregada en los autos¹⁰ y cuenta con valor probatorio pleno con sustento en los artículos 462, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 27, párrafo segundo, del Reglamento de Quejas y Denuncias, por tratarse de un documento expedido por un servidor público en ejercicio de sus funciones, además de no estar cuestionada su autenticidad o contenido— y determinó **desechar la queja** presentada por el Partido Nueva Alianza, **en razón de considerarla frívola**, en términos del artículo 31, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en relación al diverso 440, numeral 1, inciso e), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; ello bajo las consideraciones siguientes:

En consecuencia, se desprende que la para la calificación de indicios simples o indicios de mayor grado, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso; con relación a lo anterior para el caso que nos ocupa dichas notas periodísticas no se pueden considerar como indicios de mayor grado, esto es así ya que carecen de valor probatorio pleno, pues aunque éstas no sean desmentidas por quien puede resultar afectado, el contenido de la nota solamente le es imputable al autor de la misma, mas no así a quienes se ven involucrados en la noticia correspondiente, por lo tanto, dichas notas son indicios simples, pues como ya ha quedado asentado las notas periodísticas no constituyen valor probatorio pleno por sí solas ni son hechos públicos y notorios, pues de ninguna manera demuestran la veracidad de los hechos a que las citadas publicaciones refieren.

En atención a lo anterior, dichas notas periodísticas no pueden ser consideradas como plenamente ciertas, hasta no ser vinculadas con algún otro

¹⁰ Visible a fojas 4 a la 24 del expediente.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015**

elemento que haga prueba plena o sean un indicio de mayor grado convictivo, mismo que no fue aportado por el hoy quejoso ni en el escrito de queja, ni en el desahogo de la prevención (en el cual incluye una ampliación a la queja).

*Dicho de otra manera, **de las notas periodísticas presentadas como medio de prueba se desprende que lo único que se tiene como cierto es el dicho de la persona que edita las notas, pues en ningún momento de la narración de la misma se establecen los presuntos hechos denunciados, dada la naturaleza de la nota, es imposible realizar una verdadera investigación con base en las facultades establecida en la propia ley, ya que es imposible por la falta de indicios, verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en dichas fuentes.***

Además, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, de conformidad con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones, así como que toda persona puede hacerlo libremente sin injerencia de autoridad alguna. Así, se desprende que la libertad de expresión implica que una persona puede difundir ideas u opiniones sin ser objeto por ello de ninguna inquisición judicial o administrativa.

*Por lo anteriormente expuesto, se concluye que dicha queja encuadra en el supuesto establecido en el artículo 440, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que **una queja es frívola cuando**, sea notorio el propósito del quejoso de interponerlo sin existir motivo o fundamento alguno para ello o **aquél en el cual, evidentemente, no se puede alcanzar el objetivo que se pretende**; la frivolidad de un queja significa que es totalmente intrascendente o carente de sustancia.*

Sirven como sustento de lo anterior, las siguientes tesis emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra rezan:

RECURSO FRÍVOLO. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR [se transcribe]

FRIVOLIDAD. ACTUALIZA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA. [se transcribe]

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

FRIVOLIDAD. ELEMENTOS PARA CONFIGURARSE. [se transcribe]

Por otro lado el quejoso aporta fotografías extraídas de la red social Facebook de supuestamente de la página personal el C. Israel Andrade Zavala donde se muestra maquinaria trabajando, así como gente trabajando, y donde supuestamente se encuentra el candidato, para ilustrar lo anterior se insertan las imágenes:

[Se transcriben]

Cabe señalar que el contenido de las páginas electrónicas, como en el caso de las redes sociales, carece de elementos para tener certeza y veracidad de su autoría, así como el contenido alojado en ellas. Ello, derivado de la naturaleza del medio de comunicación denominado internet (redes sociales), respecto al cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversas sentencias ha considerado, en la parte conducente, lo siguiente:

- El internet es una red informática mundial; un mecanismo para que cualquier persona pueda difundir y acceder a información de su interés, y que su utilización permite la descentralización extrema de la información; que debido a su rápida masificación en el espacio virtual, puede reproducirse con facilidad, especialmente tratándose de redes sociales, en las que sus usuarios intercambian información y contenidos (textos, imágenes, archivos, vínculos a otras páginas, entre otros), de modo que crean una comunidad virtual e interactiva.*
- Adicionalmente, la Sala Superior señaló que las características de las aludidas redes sociales, es que carecen de un control efectivo respecto de la autoría y de los contenidos que allí se exteriorizan.*
- Las redes sociales como Facebook constituyen un espacio creado para intercambiar información entre los usuarios de esas plataformas en cualquier parte del mundo, donde además la comunicación se genera entre un gran número de usuarios que suben y bajan la información ahí difundida.*
- Por consiguiente, enfatizó, en atención a la forma en que opera el internet, se puede colegir que existe suma dificultad para que sus usuarios puedan ser identificados, y existe aún mayor dificultad para identificar, de manera fehaciente, la fuente de su creación, ni a quién se le puede atribuir la responsabilidad de ésta.¹*

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

Así tal información obtenida de redes sociales, es insuficiente por sí sola, para acreditar la existencia de los hechos denunciados, por lo que debido a su naturaleza, queda al margen de ser considerada como consecutiva de prueba idónea en las normas aplicables en materia de fiscalización, para tener por acreditados gastos que puedan ser objeto de revisión por parte de la autoridad electoral; puesto que dificulta llegar a conocer con certeza la fuente de la creación y a quién se le puede atribuir esta responsabilidad, lo que conlleva la complejidad para demostrar tales hechos.

En este sentido las referidas pruebas técnicas aportadas por el quejoso no resultan aptas de manera aislada para considerar acreditados los hechos denunciados, por lo que se deben corroborar con otros medios de convicción, de los que derivarán diversos datos ciertos a fin de que debidamente relacionados con la información aportada, se pudiera constatar los hechos denunciados.

Lo anterior, porque para tener por acreditado un hecho denunciado, aun en calidad de indicio, a efecto de estimarlo evidenciado a plenitud, si bien se debe partir de una presunción, de ésta se deben derivar otros datos de esa naturaleza indiciaria que permitan recurrir a la lógica inferencial, para arribar siempre a la misma conclusión, derivado de la relación entre la pluralidad de los datos conocidos, lo que no se colma cuando éstas son insuficientes para generar la presunción de certeza.

En otras palabras, sólo si se desprende la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la queja tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción respecto del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, la autoridad se encuentra constreñida a ejercer sus facultades indagatorias a efecto de constatar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Así, de conformidad con el artículo 41, numeral 1 inciso c) del Reglamento en comento, esta autoridad mediante Acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil quince, ordenó prevenir al C. Esteban Rafael Ayala Hernández a efecto que en el término de veinticuatro horas, una vez realizada la notificación

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

correspondiente, para que subsanara las inconsistencias contenidas en su escrito de queja, toda vez a que la autoridad requería allegarse de elementos que hicieran presumir que los hechos denunciados constituían alguna infracción en materia de financiamiento de los partidos, con la prevención que de no desahogar lo anterior, se desecharía de plano la queja de mérito. A continuación se transcribe la parte conducente:

“(…)

Del análisis al escrito presentado, se advierte que la queja en cuestión no cumple con el requisito de procedencia establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción II y III del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, con relación al artículo 440, numeral 1, inciso e), fracción IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como al numeral 1, fracción V del artículo 29 del Reglamento Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, por lo que respecta a la frivolidad de los hechos denunciados y la exhibición de pruebas, ya que solamente se fundamenta en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalizaron una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad, por lo que deberá: 1) aportar cualquier otro medio de prueba suficiente que acredite la veracidad de dichos hechos...-----

(…)”

Así, de la lectura a los hechos denunciados y como se describe en el Acuerdo referido anteriormente no se advierte que el quejoso formule alguna pretensión que se pueda alcanzar jurídicamente ya que solamente fundamenta su dicho con notas de opinión periodística o de carácter noticioso y con las pruebas obtenidas de la red social Facebook, generalizando así una situación, por un lado; y por el otro partimos de una presunción; sin que en ambos casos aportara otro medio de prueba que acredite de manera fehaciente la veracidad de los hechos denunciados.

Así, al no advertirse la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral, esta autoridad determinó procedente prevenir al quejoso, con la finalidad de desahogar el requerimiento de la autoridad en los términos del Acuerdo referido.

(Énfasis añadido)

Así, esta autoridad electoral consideró evidente que la queja presentada por el representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, resultaba frívola, ya que solamente la sustentaba en notas periodísticas y presentaba como prueba imágenes extraídas de la red social *Facebook*, sin presentar otros medios de prueba con los que se pudiera acreditar la veracidad de su dicho, y por tanto no podía alcanzar el objetivo pretendido.

En esas condiciones, dada la definitividad y firmeza de la resolución que la contiene, en el presente asunto no se realizará estudio o pronunciamiento alguno en torno a la calificación de la frivolidad de la queja presentada por el Partido Nueva Alianza ante la Unidad Técnica de Fiscalización.

3.2. EMPLAZAMIENTO AL PARTIDO NUEVA ALIANZA.

De la revisión de las constancias que obran en autos, se advierte que la queja en materia de fiscalización fue presentada por **Esteban Rafael Ayala Hernández**, en su calidad de representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; la cual el veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General de este Instituto, determinó desecharla por considerar que se actualizaba la causal de improcedencia relativa a la presentación de una queja frívola, asimismo en dicha resolución se ordenó dar vista al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para el inicio del procedimiento sancionador respectivo.

Ahora bien, si bien es cierto, como se ha precisado en el párrafo que antecede, que la queja primigenia, fue presentada por **Esteban Rafael Ayala Hernández**, en su calidad de representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en el presente asunto, mediante proveído

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis se ordenó dejar sin efectos el emplazamiento realizado al citado partido a través de mencionado ciudadanos.

Lo anterior, tomando en consideración lo previsto en el artículo 103 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, los Consejo Municipales Electorales, son órganos temporales, cuya razón de ser está sujeto a la celebración de un Proceso Electoral; por su parte, el artículo 105 del propio código local, señala que el Consejo Municipal Electoral, se integra con un Consejero Presidente, cuatro Consejeros y un representante de cada partido político que cuente con registro.

En la especie, se colige que si el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ya no estaba en funciones, en la fecha en que se practicó la notificación de emplazamiento (veintisiete de abril de dos mil dieciséis) a **Esteban Rafael Ayala Hernández**, en consecuencia, este ya no era representante del citado partido político, lo anterior, en razón de que en este año, no tiene verificativo la celebración de un Proceso Electoral local en dicha entidad federativa.

Aunado a lo anterior, es un hecho notorio para esta autoridad, que el veinte de marzo de este año, tuvo verificativo en el municipio de Jonacatepec, Morelos, la Elección de Autoridades Auxiliares Municipales para el período 2016-2019; sin embargo, conforme a la Base Segunda de la Convocatoria para el citado evento, se indica que la organización de esa elección, estuvo a cargo de la Junta Electoral Municipal, la cual se integra por el propio Presidente Municipal, un representante del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y un representante de la o las regidurías, cuyos actos o resoluciones son impugnables a través del recurso de revisión, ante el H. Ayuntamiento Municipal, en los términos y formas que señala la Base Décimo Cuarta de la señalada Convocatoria.

De lo anterior, se advierte que el Consejo Municipal Electoral de aquella entidad municipal, no entró en funciones, ya que la organización de esa elección municipal, estuvo a cargo de una entidad diferente a ella y por tanto, la notificación ordenada al representante del Partido Nueva Alianza, ante el citado Consejo Municipal, no puede tener efectos procesales en este procedimiento, ya que le

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

asiste el derecho a tener conocimiento pleno de las conductas o hechos que se le imputan, así como las disposiciones que, en su caso, se violentan.

Dicha consideración es acorde a lo previsto en el artículo 2, numeral 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, y de la tesis XLV/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122, cuyo rubro es el siguiente: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

Bajo el anterior argumento, se determinó que el emplazamiento al Partido Nueva Alianza, se realizaría por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, a efecto de salvaguardar sus derechos más elementales al debido proceso.

3.3. EXCEPCIONES Y DEFENSAS ¹¹

En los escritos mediante los cuales compareció con el fin de contestar el emplazamiento, el Partido Nueva Alianza, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, esgrimió como defensa, sustancialmente lo siguiente:

- La causal de improcedencia prevista en el artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, a su decir, no debe ser objeto de una interpretación restrictiva, que deba aplicarse en todas las quejas, en las que se ofrecen como únicos medios de prueba, notas de opinión periodística o de carácter noticioso, por lo que con base en ellas, la autoridad electoral, en aras de respetar los principios de exhaustividad y de equidad procesal, tiene la obligación de recabar otros elementos de prueba, necesario, idóneos y suficientes, para establecer, al menos de manera indiciaria la existencia de los hechos denunciados.

¹¹ Respuestas a emplazamiento visible a fojas 189 a 192, y alegatos localizable en foja 199, de expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

- El representante de ese partido político, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, cumplió con la carga procesal prevista en el artículo 29, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Fiscalización; es decir, aportó los elementos de prueba consistente en notas periodísticas e imágenes obtenidas en la página de *Facebook*, las cuales son coincidentes con los hechos denunciados.
- La prevención formulada al representante propietario de ese partido político, ante el aludido Consejo Municipal, fue indebida ya que se notificó por medio de los estrados del Instituto Electoral local, la cual en su concepto, es una manifiesta violación al debido proceso, ya que a su juicio, dicha prevención debió formularse de manera personal.

Tales consideraciones no son idóneas ni suficientes para eximir al partido político de responsabilidad por la presentación de una queja frívola, puesto que los razonamientos están enfocados a evidenciar la justificación del procedimiento incoado ante la Unidad Técnica de Fiscalización, y por tal motivo, cuestionan las razones que sostuvieron el desechamiento de su queja por ser frívola, las cuales, en todo caso, debieron ser hechos valer ante la instancia correspondiente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de un recurso de apelación, como se deriva de lo establecido en los artículos 3, párrafo segundo, inciso b); 40 párrafo primero, inciso b); 45, párrafo primero, inciso a); y 47 párrafo primero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, no debe perderse de vista que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a todos los gobernados el acceso a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, a través de tribunales que estarán expeditos para administrarla, y concretamente en la materia electoral, previene la creación de un Sistema de Medios de Impugnación cuya finalidad estriba justamente en que todos los actos de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

De esta manera, es incuestionable que si el Partido Nueva Alianza consideraba — como lo alega en su escrito de contestación al emplazamiento— no se acredita la frivolidad, tal como está definida en el artículo 440, párrafo 1, inciso e), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debió hacer valer dichos argumentos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que, a través de sus salas, cuenta con atribuciones para, en su caso, revocar o modificar la resolución del Consejo General que ahora tacha de inadecuada, puesto que el objeto del presente procedimiento sancionador consiste en determinar la sanción que se debe imponer al promovente de la queja en materia de fiscalización que fue calificada como frívola, y no en analizar si la resolución INE/CG447/2015 estaba o no ajustada a Derecho.

3.4. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO.

De conformidad con el contenido de la resolución INE/CG447/2015, la cual ha adquirido definitividad y firmeza por no haber sido impugnada en tiempo y forma, por lo que goza en su favor de una presunción de legalidad y constituye la verdad jurídica en torno a los hechos a que se refiere, la queja incoada por el Partido Nueva Alianza fue desechada por **constatarse su frivolidad**, infracción sancionable conforme a lo establecido en los artículos 440, párrafo primero, inciso e), fracción IV y 443, párrafo primero, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que el objeto del presente asunto se constriñe a determinar el grado de responsabilidad y la sanción aplicable al Partido Nueva Alianza, entre las establecidas en el artículo 456, párrafo primero, inciso a) del ordenamiento en consulta, conforme a las particularidades del caso.

3.5. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

A fin de calificar adecuadamente la infracción acreditada, e imponer la sanción que resulte proporcional a la conducta desplegada por el Partido Nueva Alianza, es conveniente recordar que este Consejo General, en su resolución INE/CG447/2015, consideró que sólo si de la denuncia se desprenden elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos denunciados podrían constituir una infracción respecto del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, la autoridad se encuentra constreñida a ejercer sus facultades

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

indagatorias, y que en su denuncia, dicho partido político alegó la supuesta comisión de irregularidades en materia de financiamiento por parte Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia Municipal de Jonacatepec, Morelos, postulado por el Partido Movimiento Ciudadano.

En esas condiciones, el Consejo General determinó que se actualizaba la hipótesis establecida en el artículo 440, inciso e), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al haber fundamentado la misma en notas de opinión periodística y con imágenes extraídas de la red social *Facebook*, que generalizan una situación sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad, actualizando la hipótesis normativa contenida en el numeral 30, párrafo primero, fracción II, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Tomando lo anterior como punto de partida, esta autoridad procederá en primer lugar a la calificación de la falta, para establecer las condiciones particulares que concurrieron en su comisión y, enseguida, a individualizar la sanción correspondiente, con el fin de que resulte proporcional a la infracción y cumpla con los fines de disuasión y reprimenda que le corresponden, a fin de que el infractor comprenda la necesidad de conocer y respetar la ley.

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

Para **calificar** debidamente la falta, se deben valorar los siguientes elementos:

- a) Tipo de infracción
- b) Bien jurídico tutelado
- c) Singularidad o pluralidad de la falta
- d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción
- e) Comisión dolosa o culposa de la falta
- f) Reiteración de infracción o vulneración sistemática de las normas
- g) Condiciones externas y medios de ejecución

Al respecto, en el caso concreto se presentan las siguientes circunstancias:

a) Tipo de infracción

En el particular, la conducta desplegada por el Partido Nueva Alianza, a través de su representante propietario ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, fue una **acción**, que consistió en presentar una denuncia en materia de fiscalización, por la supuesta comisión de irregularidades en materia origen, monto y destino de los recursos empleados por Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia del citado municipio, postulado por el partido Movimiento Ciudadano, fundamentada sólo en notas periodísticas e imágenes extraídas de la red social *Facebook*.

b) Bien jurídico tutelado

En la especie, y conforme a lo establecido en el párrafo 2, del artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tiene que el bien jurídico tutelado preponderantemente, es el adecuado funcionamiento de los órganos electorales, al margen de los diversos y difusos bienes jurídicos tutelados que puedan ser impactados a través de la presentación de denuncias frívolas como podría ser la disminución o riesgo que se podría generar a los derechos de los justiciables por la demora en la atención de denuncias legítimas, el dictado de diligencias de investigación que causen actos de molestia a los gobernados, o la práctica de diligencias que requieran la intervención de autoridades que las distraigan de sus funciones para la atención de procedimientos estériles.

En ese sentido, la importancia de la infracción imputada al Partido Nueva Alianza, es precisamente que perjudica la protección del derecho de acceso a la justicia administrativa, al sobrecargar las actividades de los órganos electorales con una denuncia que razonablemente no desembocará en la instauración de un procedimiento serio y responsable que pueda tener como fin la protección del orden jurídico, toda vez que sustentó su denuncia en notas periodísticas e imágenes extraídas de la red social *Facebook* que no alcanzaban a demostrar la veracidad de su dicho.

En efecto, la garantía de acceso efectivo a la justicia prevista en el artículo 17 constitucional, es correlativa a la existencia de órganos administrativos que investigan y, de ser el caso, sancionan infracciones electorales, por lo que a esta

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

instancia sólo deben llegar los asuntos en los que realmente se requiera la presencia y actuación de la autoridad para dirimir el conflicto o sancionar una falta.

Por tanto, no cualquier desavenencia, inconformidad o modo particular de apreciar la realidad puede llevarse ante la autoridad administrativa electoral, sino sólo aquellas quejas debidamente formuladas y respaldadas con material probatorio mínimamente suficiente e idóneo respecto de los hechos alegados, a fin de no entorpecer las actividades de la autoridad administrativa.

En este tenor, la presentación de denuncias frívolas —como la que nos ocupa— afecta el estado de derecho y resulta lesiva para los intereses de otros institutos políticos, así como de aquellos que sí acuden con seriedad ante esta instancia, puesto que los casos poco serios requieren el tiempo y energía de quienes intervienen en ellos, y pueden distraer la atención del órgano resolutor, de los asuntos de trascendencia para el interés general y la regularidad constitucional de la materia política-electoral.

c) Singularidad o pluralidad de la falta

En el presente caso, la conducta infractora del partido político señalado como responsable es singular, puesto que se configura una sola falta, es decir, la presentación de una denuncia frívola.

d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción

En cuanto a las circunstancias objetivas que concurren en el caso, son:

MODO. La irregularidad atribuible al Partido Nueva Alianza, consiste, como se ha precisado en líneas precedentes, en la presentación de una denuncia en la que imputó a Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia del municipio de Jonacatepec, Morelos, postulado por el partido Movimiento Ciudadano, que durante el acto de inicio de campaña, realizó gastos excesivos, los cuales a su juicio, son suficientes para el inicio de un procedimiento en materia de fiscalización, por el presunto rebase de tope de campaña. Dicha denuncia fue calificada como frívola por el Consejo General de este Instituto.

TIEMPO. La infracción se cometió el veintiséis de mayo de dos mil quince, al momento de la presentación del escrito de denuncia frívola, ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

LUGAR. La irregularidad atribuible al partido en comento, se cometió en la Ciudad de México, al ser presentado el escrito de denuncia, ante la oficialía de partes de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto.

e) Comisión dolosa o culposa de la falta

Del cuidadoso análisis de las constancias que integran el expediente al rubro citado, no se advierte la existencia de alguna que genere convicción en esta autoridad, respecto a que, a sabiendas de la improcedencia de su pretensión, el Partido Nueva Alianza, promovió una queja con el fin exclusivo de entorpecer el funcionamiento de los Organismos Electorales.

Lo anterior es así pues, como se ha precisado con antelación, el partido sujeto al presente procedimiento, denunció hechos que, de haberse acreditado, tenían trascendencia jurídica y efectivamente constituían una infracción a la normatividad electoral, específicamente, en materia del financiamiento de los recursos empleados por los partidos políticos en los procesos electorales; de ahí que su acción no era intrínsecamente intrascendente, sin embargo, incurrió en la causal de improcedencia contenida en el artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al ser imprecisa y carecer de material probatorio suficiente y adecuado para, al menos, desplegar la facultad investigadora de la autoridad electoral.

Por otra parte, los hechos que denunció el Partido Nueva Alianza, no eran de naturaleza irrelevante, toda vez que se referían a presuntas irregularidades respecto del origen y destino de recursos otorgados a un partido político.

Entonces, no se aprecia que el ánimo del ahora denunciado, hubiese estado revestido de dolo, esto es, a través de la manifestación intelectual (saber) y de la voluntad (querer) de engañar a esta autoridad, a sabiendas de que sus pretensiones no alcanzarían ningún resultado material en el mundo jurídico, con base en premisas notoria y evidentemente irracionales o absurdas.

Por estos motivos, se considera que el Partido Nueva Alianza, con su actuar, no tuvo la intención de promover dicha denuncia sustentada en razonamientos ligeros, exponiendo cuestiones inútiles o sin importancia, pues como se ha señalado, presentó hechos que, desde su lógica, eran susceptibles de ser sancionados.

De tal suerte, aun cuando dicha denuncia no se sustentó en elementos indiciarios suficientes para demostrar el supuesto jurídico específico, y la construcción argumentativa del recurso no fue clara y objetiva, es inconcuso que el grado de reproche que se le puede realizar por tal conducta es menor, por lo que también lo es el grado de frivolidad.

f) Reiteración de infracción o vulneración sistemática de las normas

No existe vulneración reiterada o sistemática de la normativa electoral, en razón de que la falta que se atribuye al partido político denunciado, se cometió en una sola ocasión.

g) Condiciones externas y medios de ejecución

La denuncia calificada como frívola se derivó del supuesto rebase de topes de gastos de campaña, atribuido a Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia Municipal de Jonacatepec, Morelos, postulado por el Partido Movimiento Ciudadano en la elección de Presidente del citado municipio, en el Proceso Electoral ordinario dos mil quince.

B. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Una vez sentadas las anteriores consideraciones, **y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) Calificación de la gravedad de la infracción
- b) Reincidencia
- c) Sanción a imponer
- d) Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción
- e) Condiciones socioeconómicas
- f) Impacto en las actividades del infractor

Dichos aspectos, en el caso concreto, son los siguientes:

a) Calificación de la gravedad de la infracción

Atendiendo a los elementos objetivos que han quedado descritos, y considerando que la conducta desplegada por el Partido Nueva Alianza, actualizó la falta

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

contenida en el artículo 440, numeral 1, inciso e), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero las pretensiones del denunciante no eran, por sí mismas, absurdas, ilógicas o irrazonables, puesto que sus planteamientos estaban relacionados con supuestos actos relativos al rebase de topes de gastos de campaña, supuestamente atribuidos a Israel Andrade Zavala otrora candidato a la Presidencia Municipal de Jonacatepec, Morelos, postulado por el Partido Movimiento Ciudadano, es inconcuso que la denuncia no era *per se* absurda o notoriamente desamparada por el derecho, sino que incumplió con las cargas procesales que le corresponden para el desarrollo de la facultad investigadora de esta autoridad electoral, concretamente señalar hechos específicos acontecidos en el Proceso Electoral local en curso al momento de formular la denuncia, y relacionarlos con un mínimo de pruebas que hicieran sospechar, razonablemente, que los hechos denunciados acontecieron en la realidad, por lo que el grado de frivolidad se considera menor.

Al respecto, es importante no pasar por alto que el artículo 440, párrafo primero, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece con claridad las hipótesis en las que será considerada frívola una queja o denuncia, consistentes en que se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser evidente que no se encuentran al amparo del derecho; que se refieran a hechos que se adviertan falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito, y no estén apoyados por un acervo probatorio mínimo para acreditar su veracidad; que se refieran a hechos que no constituyan una falta; o, que únicamente se fundamenten en notas periodísticas -de opinión o noticiosas-, que generalicen una situación y no se acrediten por otro medio.

En esa medida, ciertamente el Partido Nueva Alianza, promovió una queja frívola, proceder que debe ser desalentado y reprendido conforme al orden jurídico vigente; sin embargo, esta autoridad aprecia que aquél comportamiento no consistió promover una queja basándose en hechos notoriamente falsos, intrascendentes o carentes de veracidad, ni la intención superficial o ligera de promover un procedimiento administrativo a sabiendas que su pretensión era imposible de alcanzar, de ahí que se considera que en el caso, la conducta es de gravedad leve.

b) Reincidencia

Se considera que en el presente asunto el infractor no es reincidente, pues de la búsqueda minuciosa en los archivos de esta autoridad electoral, no se advierte que haya sido sancionado por la comisión de la misma falta en una ocasión anterior, mediante Resolución que sea definitiva y firme, ello conforme al criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**¹².

c) Sanción a imponer

Para determinar el tipo de sanción a imponer debe recordarse que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere facultad al operador jurídico para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se proporcional a la conducta desplegada por el sujeto infractor, en el caso de los partidos políticos, entre las especificadas en las cinco fracciones del artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En torno a ello, es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe resultar una medida ejemplar tendente a disuadir la comisión de infracciones similares en el futuro, lo cierto es que en cada caso se deben valorar las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Así las cosas, toda vez que la conducta que nos ocupa se ha calificado con una frivolidad menor y gravedad leve, de entre el catálogo de sanciones aplicables la que resulta proporcional es la de **amonestación pública**.

Lo anterior es así, dado que las sanciones consistentes en multa y reducción de las ministraciones del financiamiento público resultarían excesivas y desproporcionadas, toda vez que la infracción cometida por el Partido Nueva

¹² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

Alianza, como se ha expuesto, no deviene en grave, de tal suerte que no es procedente la imposición de dichas sanciones.

Del mismo modo, resultan inadecuadas las relativas a la interrupción de transmisiones de propaganda o la pérdida de registro como partido político, pues en el primer caso la infracción cometida no se relaciona con la difusión de propaganda política o electoral, y en el segundo la infracción no fue calificada como grave o reiterada.

d) Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción

Tomando en consideración que la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto Nacional Electoral, ante la frivolidad de la denuncia presentada por el Partido Nueva Alianza, desestimó realizar acciones encaminadas a investigar los hechos denunciados, se advierte que el daño generado a los órganos administrativos de este instituto al atender esta queja es menor, puesto que si bien dicha Unidad se vio sujeta al cumplimiento de sus obligaciones legales para integrar el expediente respectivo, requerir al denunciante la aclaración de su curso, formular un Proyecto de Resolución y llevarlo al conocimiento del Consejo General para aprobarlo en definitiva, de lo cual se sigue sí hubo daño a los órganos administrativos de este instituto, al haberse accionado de manera innecesaria la maquinaria administrativa de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto y utilizarse recursos humanos y materiales para su atención, tal perjuicio resulta mínimo, en atención a que al no aclarar el Partido Nueva Alianza, sus pretensiones, la autoridad fiscalizadora procedió de inmediato al desechamiento de la queja, sin haber inferido algún acto de molestia a los particulares para investigar los hechos denunciados, formular requerimientos de información a otros órganos de autoridad para averiguar la verdad histórica, ni invertir más recursos materiales, humanos y financieros para la elaboración de una resolución de fondo.

Entonces, sin pasar por alto el hecho que estas conductas, dada su ligereza deben ser inhibidas, para no compeler a los órganos administrativos electorales a ejercer sus funciones en la atención de asuntos intrascendentes o triviales, distraendo su atención de temas trascendentes para el sistema democrático nacional, se considera menor el daño ocasionado a la administración de justicia administrativa electoral.

e) Condiciones socioeconómicas e impacto en las actividades del infractor.

Toda vez que en el presente caso la sanción a imponer al Partido Nueva Alianza, consiste en amonestación pública, resulta innecesario analizar las condiciones socioeconómicas del infractor, puesto que de modo alguno se verían afectadas sus actividades habituales con la medida decretada.

En similares términos se pronunció este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al dictar las resoluciones INE/CG455/2016 e INE/CG459/2016, relativos a los procedimientos ordinarios sancionadores, que se integraron con motivo de las vistas formuladas por la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto en la Segunda Sesión Extraordinaria del citado Consejo, celebrada el 31 de mayo del año en curso.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Este Consejo General determina que en el presente asunto el Partido Nueva Alianza es acreedor a la imposición de una sanción, consistente en **Amonestación Pública por la presentación de denuncia frívola**, en términos de lo expuesto en el Considerando **TERCERO** de la presente Resolución.

SEGUNDO. La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. A fin de hacer efectiva la sanción impuesta, **publíquese la presente Resolución** en el Diario Oficial de la Federación.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/143/PEF/158/2015

CUARTO. Notifíquese, **por oficio** al Partido Nueva Alianza, a través de su representación propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y, por **estrados**, a los demás interesados, todo con fundamento en los artículos 460 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29 y 30 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En su oportunidad **archívese** el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 28 de septiembre de dos mil dieciséis, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Benito Nacif Hernández y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**