

**VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LA CONSEJERA ELECTORAL A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO 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.

Antecedentes

El 26 de mayo de 2015, el Representante Propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos, presentó ante este Instituto escrito de queja mediante el cual denunció diversos hechos que en su concepto podían constituir infracciones a la normativa electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

políticos, adjuntando como medios probatorios notas periodísticas e imágenes de la red social Facebook.

En sesión de fecha 20 de julio de 2015, mediante resolución INE/CG447/2015, el Consejo General de este Instituto determinó desechar la referida queja de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, párrafo 1, fracción II del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, debido a que el denunciante solo fundamentó su dicho con notas de opinión periodística o de carácter noticioso y con fotografías obtenidas de la red social Facebook, sin aportar otro medio de prueba que acreditara los hechos denunciados. En otras palabras, porque se consideró que la queja era frívola en términos de lo dispuesto por el artículo 440, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”). Adicionalmente, en la citada resolución se determinó dar vista al Secretario del Consejo General de este Instituto para los efectos conducentes.

Una vez desahogados los trámites correspondientes, el pasado 28 de septiembre el Consejo General de este Instituto aprobó, por mayoría de votos, la resolución respecto del procedimiento sancionador ordinario iniciado con motivo de la vista señalada en el párrafo anterior, por la presentación de una queja frívola por parte del representante propietario del Partido Nueva Alianza, ante el Consejo Municipal Electoral de Jonacatepec, Morelos.

En dicha resolución se determinó imponer al referido instituto político la sanción de **amonestación pública por la presentación de una queja frívola**, a partir de la premisa de que la frivolidad ya había sido constatada mediante la resolución INE/CG447/2015, la cual había adquirido definitividad y firmeza al no haber sido

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

impugnada en tiempo y forma, y que por tanto gozaba de una presunción de legalidad y constituía la verdad jurídica en torno a los hechos a que se refiere.

Disentimos de la resolución aprobada por la mayoría, porque consideramos que la misma está indebidamente fundada y motivada, ya que se interpreta de forma incorrecta la figura de la frivolidad -como infracción- y se transgrede el derecho al debido proceso, razones por las que formulamos el presente voto particular en los siguientes términos.

Indebida fundamentación y motivación

El artículo 440, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE señala las bases que se deberán considerar en las leyes electorales locales en el establecimiento de las reglas de los procedimientos sancionadores. Para el caso del procedimiento de sanción por presentación de quejas frívolas, dispone que por tal se entenderán: *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)* las 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.

Por otra parte, el artículo 447, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE establece que **constituyen infracciones** de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, así como cualquier persona física o moral, la promoción de denuncias

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

frívolas, entendiendo por éstas **aquéllas** 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.**

Cabe resaltar que tanto el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en su artículo 30, párrafo 1, fracción II, como el de Quejas y Denuncias, en su artículo 60, párrafo 1 fracción IV –relacionado con el 46, párrafo 1, fracción III del mismo Reglamento- señalan como una causal de desechamiento la presentación de una denuncia frívola, **en términos de lo dispuesto por el propio artículo 440 de la LGIPE.**

Como se puede advertir, la LGIPE nos ofrece dos definiciones de frivolidad, con alcances distintos. No obstante, de un análisis preciso a las mismas –atendiendo incluso a los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, de la que derivó la LGIPE- se desprende que no se trata de normas contradictorias, sino que tienen dos propósitos diversos y regulan situaciones diferentes.

En primer término, tenemos la referencia contenida en el artículo 440, relacionada con las reglas para los procedimientos sancionadores que deberán preverse en las legislaciones locales electorales, la cual a su vez se retoma como causal de desechamiento de quejas en los artículos 30, párrafo 1, fracción II y 60, párrafo 1 fracción IV de los Reglamentos de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y de Quejas y Denuncias, respectivamente. En este sentido, dicha disposición resulta aplicable para determinar la procedibilidad –en particular, de desechamiento- de una denuncia.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Por lo que hace a la alusión a la frivolidad prevista en el artículo 447, es nuestra convicción que ésta tiene como propósito determinar los supuestos en los que la presentación de una queja frívola es susceptible de ser considerada como una infracción a la ley.

Lo anterior es congruente con el contenido del artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso f), de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en la que se estableció que la ley general que regule los procedimientos electorales, hoy la LGIPE, debía contemplar las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas, para lo cual estableció que una denuncia frívola es aquélla 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, supuesto que hoy se encuentra previsto en el artículo 447 de la LGIPE.

Visto lo anterior, desde nuestra óptica, lo incorrecto de la resolución aprobada por la mayoría radica precisamente en que se sanciona la frivolidad, tomando como fundamento lo establecido en el artículo 440, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE -es decir, a partir de la definición de frivolidad como causal para desechar la denuncia- y no con base en lo establecido en el artículo 447, párrafo 1, inciso d), de la citada ley, en el cual se contienen los dos supuestos previstos, ya vistos, a efecto de imponer una sanción por la interposición de una denuncia o queja frívola.

El artículo 447 de la LGIPE –en congruencia con el transitorio constitucional referido- acota los supuestos para determinar si una queja es frívola y, con ello, si se acredita la infracción: únicamente estamos en presencia de una denuncia frívola

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

que podrá ser sujeta a una sanción, cuando aquélla 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 nuestro concepto, y en atención a las características específicas del caso, la queja que presentó el partido político no se situaba en ninguno de los dos supuestos previstos en el artículo 447, párrafo 1, inciso d) referido, debido que sí estaba soportada por medios de prueba (notas periodísticas e imágenes de Facebook) y sí podría actualizar un supuesto jurídico específico (infracciones en materia de origen y destino de los recursos), **por lo que consideramos que el procedimiento debió declararse infundado, al no acreditarse la infracción, por lo que no se debió imponer sanción alguna al Partido Nueva Alianza.**

Finamente, consideramos que la resolución aprobada por la mayoría, indebidamente se fundamentó en lo dispuesto por el artículo 443, inciso n) de la LGIPE, es decir, en un supuesto sancionador “*genérico*”, a pesar que la LGIPE sí prevé de forma expresa los supuestos normativos bajo los cuales se puede sancionar la promoción de quejas frívolas.

En relación con lo anterior, no compartimos el argumento relativo a que no aplica el artículo 447, párrafo 1, inciso d), de la LGIPE, al respecto en la resolución se señala: *“...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*

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

responsabilidad al tenor de lo dispuesto en el diverso 443, de la ley en cita”,¹ lo anterior debido a que como ya se explicó, el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, estableció que la LGIPE debería establecer los supuestos bajo los cuales se sancione la promoción de denuncias frívolas en materia electoral, el cual se encuentra retomado en el citado artículo 447, párrafo 1, inciso d), resultando equivocados los razonamientos vertidos y hechos valer por la mayoría del Consejo General de este Instituto.

Al respecto, resulta conveniente señalar que el Código Civil Federal en su artículo 25, fracciones II y VI, establece que son personas morales las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; así como las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley, respectivamente, por lo cual, un partido político es considerado como una persona moral y válidamente se encuentra sujeto a lo establecido por el artículo 447 de la LGIPE.

Transgresión al debido proceso

La segunda razón por la que no acompañamos la resolución aprobada por la mayoría es porque desde nuestro punto de vista transgrede el derecho al debido proceso.

El debido proceso es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Federal y diversos tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado

¹ Resolución aprobada por la mayoría en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el 28 de septiembre de 2016, pág. 13.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

mexicano forma parte; constituye el deber de las autoridades de observar determinadas reglas y requisitos a fin de que las personas estén en aptitud de defenderse previo a la emisión del acto de autoridad.²

El artículo 14, párrafo primero de nuestra Constitución establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Los Tribunales Constitucionales de nuestro país, por su parte, han establecido que dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, en el cual están las llamadas formalidades esenciales del procedimiento que en su conjunto integran la garantía de audiencia, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva;³ el debido proceso constituye un derecho de los particulares y, a su vez, se erige como un límite a la actividad estatal.

En nuestro concepto, la resolución aprobada contraviene el derecho al debido proceso y en consecuencia la garantía de audiencia, puesto que equivocadamente parte de la premisa de que el propósito de la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario instaurado es única y exclusivamente para determinar la sanción a imponer al quejoso. Ello, debido a que la resolución que desechó por

² Tesis P. LV/92, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 53, Mayo de 1992, p. 34.

³ Tesis 1a./J. 11/2014, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 3, Tomo I, Febrero de 2014, p. 396.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

frívola la denuncia presentada por aquél se encuentra firme y, por tanto, constituye la verdad jurídica.

Al partir de la premisa anterior, implícitamente, la resolución aprobada por la mayoría anula la posibilidad de que el promovente de la queja calificada como “frívola” sea oído en el procedimiento, ofrezca pruebas y formule alegatos antes de que la autoridad emita su determinación, además de que en la resolución se dirima las cuestiones debatidas, toda vez que aun y cuando el instituto político involucrado fue emplazado al procedimiento, formuló alegaciones e incluso tuvo la oportunidad de aportar pruebas, en la propia resolución se afirma de forma contundente que el procedimiento instaurado es para determinar la sanción a imponer al instituto político, debido a que la “frivolidad” quedó demostrada en el procedimiento que desechó la queja en materia de fiscalización.

Desde nuestra perspectiva, esta afirmación es incorrecta ya que la resolución firme que se alude únicamente fue para el efecto de desechar la queja en materia de fiscalización más no para tener por acreditada la frivolidad como infracción, la cual debió ser demostrada por la autoridad en el procedimiento que nos ocupa.

En ese sentido, aun y cuando el instituto político incoado hubiera aportado elementos para desvirtuar la frivolidad de su denuncia –en tanto materia de sanción, no como causal de desechamiento-, dicha situación no habría sido tomada en cuenta por esta autoridad al momento de emitir su determinación, debido a que conforme a lo afirmado en la propia resolución la frivolidad ya había sido acreditada en el procedimiento que desechó la queja e ineludiblemente sería sido sancionado, lo cual a todas luces contraviene el derecho al debido proceso y la garantía de audiencia.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL,
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL,
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos voto particular respecto del punto 1.6 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado el 28 de septiembre de 2016.

Atentamente

Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral