

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 CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/37/2016 Y SU ACUMULADO UT/SCG/Q/CG/47/2016, INICIADO CON MOTIVO DE LAS VISTAS ORDENADAS EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, IDENTIFICADAS CON LAS CLAVES INE/CG295/2016 E INE/CG676/2016, POR HECHOS PROBABLEMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN A LA NORMA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESENTACIÓN DE UNA QUEJA FRÍVOLA, POR PARTE DE JORGE LÓPEZ MARTÍN, EN SU CARÁCTER DE CONSEJERO ELECTORAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

Antecedentes

El seis de abril de dos mil dieciséis, el diputado Jorge López Martín, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del PAN del Consejo General del INE, presentó una queja en contra de Enrique Peña Nieto, por actos que presuntamente constituían irregularidades en materia de ingresos y gastos de los partidos políticos, cometidos cuando era candidato a la presidencia de la república, postulado por la coalición “Compromiso por México”; así como por la presunta elaboración y emisión de “propaganda negra”, con contenido calumnioso y denostativo, en contra de los demás candidatos al cargo antes mencionado.

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

A partir de la materia sobre la que versaban los hechos denunciados, se iniciaron dos procedimientos sancionadores: uno ordinario, registrado bajo la clave **UT/SCG/Q/JLM/CG/11/2016** y tramitado ante la **Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral**; y otro en materia de fiscalización, identificado con el número **INE/Q-COF-UTF/27/2016**, sustanciado ante la **Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral**.

El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, este Consejo General, mediante resolución **INE/CG295/2016**, relativa al expediente **INE/Q-COF-UTF/27/2016**, determinó desechar *la queja*, por considerarla frívola, al estar sustentada únicamente en una nota de carácter noticioso que generaliza una situación, sin aportar elementos de convicción adicionales, y ordenó **dar vista** a la Secretaría Ejecutiva del INE para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

Posteriormente, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante resolución identificada con la clave **INE/CG676/2016**, relativa al expediente **UT/SCG/Q/JLM/CG/11/2016**, determinó desechar *la queja*, por considerarla igualmente frívola, al haberse sustentado, como único medio de prueba, en nota periodísticas de carácter noticioso que generalizan una situación, sin aportar elementos de convicción adicionales. Del mismo modo, se dio una vista para con el propósito de sancionar la presentación de una queja frívola.

En esta resolución se ordenó analizar conjuntamente las dos vistas, es decir la que provenía de la resolución en materia de fiscalización y la derivada del procedimiento ordinario sancionador, dado que ambos procedimientos derivaron **del mismo escrito de denuncia**.

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

Una vez desahogados los trámites correspondientes, el pasado veintiuno de diciembre el Consejo General de este Instituto aprobó, por mayoría de votos, la resolución respecto del procedimiento sancionador ordinario iniciado con motivo de las vistas antes mencionadas, derivadas de la queja presentada por el diputado López Martín.

En dicha resolución se determinó **fundado** el procedimiento sancionador ordinario iniciado en contra de Jorge López Martín, Consejero del Poder Legislativo del PAN del Consejo General del INE, y se ordenó **dar vista a la Cámara de Diputados** a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, a partir de la premisa de que la frivolidad ya había sido determinada por el Consejo General mediante las resoluciones INE/CG295/2016 y INE/CG676/2016, la cuales habían adquirido definitividad.

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

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

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 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

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

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 de la LGIPE, 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.

Por lo que hace a la alusión a la frivolidad prevista en el artículo 447 de la LGIPE, 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.

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

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 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 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 C, Jorge López Martín 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, y por lo tanto no se debió ordenar dar vista a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos conducentes.**

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

Finamente, consideramos que la resolución aprobada por la mayoría, indebidamente se fundamentó en lo dispuesto por el artículo 449, párrafo 1, inciso e) 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.

Lo anterior, tomando en consideración que el multicitado artículo 447, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE establece como infracción por parte de los **ciudadanos** o **cualquier persona física** la promoción de denuncias frívolas, hipótesis normativa que en su caso resultaría aplicable si se hubiera acreditado alguno de los dos extremos previstos en la citada norma, es decir, que la queja presentada por el C, López Martín haya sido promovida respecto de hechos no soportados en ningún medio de prueba, o bien, que no pudieran actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia, supuestos que como se ha referido previamente no fueron demostrados en el procedimiento sancionador correspondiente.

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 mexicano forma parte; constituye el deber de las autoridades de observar

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

determinadas reglas y requisitos a fin de que las personas estén en aptitud de defenderse previo a la emisión del acto de autoridad.¹

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;² 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 por la mayoría contraviene el derecho al debido proceso y en consecuencia la garantía de audiencia, puesto que, implícitamente, 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 C. Jorge López Martín, Consejero del Poder Legislativo del PAN del Consejo General del INE, fue

¹ Tesis P. LV/92, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 53, Mayo de 1992, p. 34.

² 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

emplazado al procedimiento, formuló alegaciones e incluso tuvo la oportunidad de aportar pruebas, en la propia resolución se afirma de forma contundente que la “frivolidad” quedó demostrada a través de las resoluciones dictadas en los procedimientos en materia de fiscalización y ordinario sancionador que desecharon la queja.

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 diputado López Martín 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 los procedimientos que desecharon 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 2.5 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado el 21 de diciembre de 2016.

Atentamente

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

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral