

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-59/2017

RECORRENTE: JORGE LÓPEZ
MARTÍN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: RODOLFO ARCE
CORRAL Y MAURICIO IVÁN DEL
TORO HUERTA

Ciudad de México a, nueve de marzo de dos mil diecisiete.

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución INE/CG858/2016, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual se declaró fundado el procedimiento ordinario sancionador iniciado en contra de Jorge López Martín, Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional por la presentación de una queja frívola. Lo anterior, porque se estima que la autoridad responsable fundó indebidamente su resolución.

GLOSARIO

Constitución Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Consejo General: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

INE: Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-59/2017

LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PAN:	Partido Acción Nacional
Resolución Impugnada:	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
Unidad de lo Contencioso:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1 Presentación de una queja frívola. El seis de abril de dos mil dieciséis, el diputado Jorge López Martín, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del PAN, ante el Consejo General, presentó una queja en contra de Enrique Peña Nieto y los institutos políticos que lo postularon como candidato a la presidencia de la república en las elecciones de dos mil doce, por actos que presuntamente constituían irregularidades en materia de ingresos y gastos de los partidos políticos. La queja fue radicada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/27/2016.

1.2. Vista a la Unidad de lo Contencioso. El dieciocho de abril de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización dio vista con la queja a la Unidad de lo Contencioso, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera. Lo anterior, por considerar que en la queja se denunciaban, además de presuntas infracciones en

materia de fiscalización, la intervención de un extranjero en los asuntos políticos del país, y la difusión de propaganda calumniosa.

La queja fue radicada en la Unidad de lo Contencioso con el número de expediente UT/SCG/Q/JLM/CG/11/2016.

1.3. Resolución de la queja en materia de fiscalización. El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Consejo General, mediante la Resolución INE/CG295/2016, determinó desechar la queja, por considerarla frívola al estar sustentada únicamente en una nota de carácter noticioso. En consecuencia, ordenó dar vista a la Secretaría Ejecutiva del INE para que determinara lo que en derecho correspondiera.

1.4. Recursos de apelación en contra del desechamiento de la queja en materia de fiscalización. El PAN y Jorge López Martín se inconformaron en contra del desechamiento de la queja en materia de fiscalización por lo que interpusieron ante esta Sala Superior, los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-257/2016 y SUP-RAP-259/2016. El quince de junio de dos mil dieciséis, esta Sala Superior resolvió los medios de impugnación en el sentido de confirmar el desechamiento impugnado por estimarse que efectivamente se actualizaba la frivolidad en la queja que presentó el Consejero del Poder Legislativo del PAN.

1.5. Resolución de la queja en materia de intervención de extranjeros y propaganda calumniosa. El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General, mediante la Resolución identificada con la clave

SUP-RAP-59/2017

INE/CG676/2016, determinó desechar la queja, por considerarla igualmente frívola, al haberse sustentado, como único medio de prueba, en nota periodísticas de carácter noticioso.

1.6. Recurso de apelación en contra del desechamiento de la queja en materia de intervención de extranjeros y propaganda calumniosa. El PAN se inconformó en contra del desechamiento emitido por el Consejo General por lo que interpuso el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-479/2016 ante esta Sala Superior. Dicho recurso fue resuelto por esta autoridad jurisdiccional en la sesión celebrada el dos de noviembre del dos mil dieciséis, en el sentido de confirmar la Resolución INE/CG676/2016.

1.7. Procedimiento ordinario sancionador para sancionar la presentación de la queja frívola. Con motivo de las resoluciones INE/CG295/2016 e INE/CG676/2016, se inició un procedimiento ordinario sancionador con el propósito de determinar la procedencia de una sanción al Consejero del Poder Legislativo del PAN por la presentación de una queja frívola. Dicho procedimiento fue radicado con el número de expediente UT/SCG/Q/CG/37/2016 y su acumulado UT/SCG/Q/CG/47/2016.

1.8. Acto reclamado. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General emitió la resolución INE/CG858/2016, a través de la cual resolvió el procedimiento sancionador que se señala en el antecedente 1.7. En esta resolución se determinó declarar fundado el procedimiento y, ante la imposibilidad de imponer una sanción al Consejero del Poder Legislativo del PAN, por

tratarse de una autoridad federal, se decidió dar vista a la Cámara de Diputados para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

1.9. Recurso de apelación. El diez de enero de dos mil diecisiete, Jorge López Martín, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución identificada en el numeral anterior.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso, pues se trata de un recurso de apelación por el que se controvierte una resolución del Consejo General, órgano central del INE, mediante la cual se determina la responsabilidad del Consejero del Poder Legislativo del PAN por presentar una queja frívola y se ordena dar vista a la Cámara de Diputados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del problema

El presente medio de impugnación se originó con la queja que presentó el diputado Jorge López Martín, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del PAN del Consejo

SUP-RAP-59/2017

General del INE, en contra de Enrique Peña Nieto, por actos que presuntamente constituían irregularidades en materia de fiscalización y por la presunta difusión de propaganda calumniosa, cometidos cuando era candidato a la presidencia de la República en el año dos mil doce.

Dicha queja dio origen a dos procedimientos sancionadores, uno ordinario y otro en materia de fiscalización, en ambos procedimientos, el Consejo General determinó desechar la queja interpuesta pues consideró que se sustentó en un único medio de prueba (notas periodísticas), que generalizaban una situación y no se aportaron otros elementos de convicción.

Adicionalmente, se ordenó el inicio de un diverso procedimiento ordinario con el propósito de sancionar la presentación de la queja frívola. Dicho procedimiento se declaró fundado en contra de Jorge López Martín, Consejero del Poder Legislativo del PAN del Consejo General y se ordenó dar vista a la Cámara de Diputados a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

En esta instancia, el actor argumenta que la resolución del Consejo General le causa agravio por lo siguiente:

- La vista que se ordenó a la Cámara de Diputados no debió realizarse pues él presentó la queja en su calidad de Consejero del Poder Legislativo del PAN ante el INE y no en su carácter de Diputado Federal.
- El Consejo General no debió resolver por analogía que por presentar la queja en su carácter de Consejero del Poder Legislativo se trata de un Diputado Federal.

- Fue incorrecto que el Consejo General diera vista a la Cámara de Diputados porque fue el Grupo Parlamentario del PAN quien lo designó como Consejero del Poder Legislativo ante el INE, por lo que, en su caso, se debió dar vista a su fracción parlamentaria, ya que, en estricto sentido, es ésta su superior jerárquico.

3.2. Suplencia en la deficiencia u omisión en el agravio

Previo al análisis del concepto de agravio aducido por el partido político recurrente, cabe precisar que, tratándose de recursos de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹, se debe suplir en favor de los promoventes, la deficiencia u omisión en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre que, los mismos puedan deducirse de los hechos expuestos.

En efecto, esta autoridad jurisdiccional ha sostenido que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio².

¹ **Artículo 23**

1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral **deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios** cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

² Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 3/2000 de esta Sala Superior, cuyo rubro y texto son: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.** *En atención a lo previsto en los artículos 2º, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que*

SUP-RAP-59/2017

En consecuencia, la suplencia en la deficiencia u omisión en la exposición de los conceptos de agravio, se aplicará en el presente asunto, pues de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que la causa de pedir del actor es que se revoque la resolución del Consejo General en la que se determinó dar vista a la Cámara de Diputados por la presentación de una queja frívola.

Así, para esta autoridad jurisdiccional, el principal motivo de inconformidad del actor, es que el Consejo General del INE aplicó de manera incorrecta la normatividad prevista para las infracciones contenidas en la LEGIPE y, por tanto, la vista a la Cámara de Diputados fue indebida.

En tal sentido, es lógico concluir que existe un principio de agravio por el que el actor combate la fundamentación del acto reclamado. Así, esta autoridad debe analizar, si la vista deriva de la debida aplicación de la normativa, pues de lo contrario la consecuencia jurídica aplicable carecería de fundamento legal.

En otras palabras, esta autoridad debe analizar de manera integral y, en un primer momento, si la normativa que aplicó

recogen los principios generales del derecho iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 122 y 123.

la autoridad administrativa para determinar que existía una infracción es la adecuada porque de no ser así la consecuencia aplicable carecería de un soporte jurídico válido.

Por ello, esta autoridad se encuentra obligada a revisar en primer lugar si la conducta encuadró efectivamente en un tipo jurídico y con posterioridad determinar si la consecuencia jurídica fue acertada.

Proceder de otra manera podría implicar un falló contradictorio pues se estaría en riesgo de validar una consecuencia jurídica sin revisar si el hecho que generó la misma, realmente era susceptible de configurar una infracción de tipo administrativo.

En síntesis, el problema jurídico a resolver en este asunto es determinar si la vista ordenada por el Consejo General a la Cámara de Diputados se fundó y motivó debidamente y, en consecuencia, si se realizó conforme a derecho.

3.3. La resolución del Consejo General está indebidamente fundada

En un primer momento debe señalarse que la queja que presentó el Consejero del Poder Legislativo del PAN fue calificada como frívola por la autoridad administrativa y tal determinación fue confirmada, en su momento, por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-257/2016, SUP-RAP-259/2016 y SUP-RAP-479/2016.

SUP-RAP-59/2017

En consecuencia, en el recurso de apelación que ahora se resuelve no existe controversia respecto de si la queja objeto de estudio es frívola pues tal determinación se encuentra firme y constituye cosa juzgada. En esa lógica, lo que ahora se encuentra en discusión es determinar si fue correcta la conclusión del Consejo General del INE de considerar que la presentación de la queja frívola, además de generar la improcedencia de la misma, constituía una infracción sancionable y, por tanto, si lo procedente era dar vista al superior jerárquico de la autoridad presuntamente infractora.

A juicio de esta Sala Superior **le asiste la razón al actor** pues **la LEGIPE desarrolla un marco general del concepto de frivolidad en la presentación de quejas en el artículo 440 y, por otro lado, en particular, el artículo 447³ señala supuestos específicos que son susceptibles de sanción, por lo que, en el caso concreto, era necesario realizar**

³ 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.**

Artículo 447

1. Constituyen **infracciones de los ciudadanos**, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso **de cualquier persona física o moral**, a la presente Ley:

(...)

d) La promoción de **denuncias frívolas**. **Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola** 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, y

una interpretación sistemática y funcional de los preceptos referidos con el objetivo de determinar si era procedente la imposición de una sanción.

Por un lado, el artículo 440, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE establece que, en el caso del procedimiento de sanción por presentación de quejas frívolas, por tales se entenderán:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) Las que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral; y
- 4) 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 LEGIPE 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.**

Resulta evidente, que la LEGIPE desarrolla dos ideas diferentes acerca de lo que debe entenderse por quejas frívolas, de manera que incluso pudiera pensarse que existe un problema de antinomia de leyes. No obstante, esta autoridad jurisdiccional estima que no existe tal contradicción normativa ya que ambos conceptos no se excluyen entre sí y deben ser interpretados armónicamente para su correcta aplicación.

3.4. El concepto de frivolidad previsto en el artículo 440 debe ser aplicado para sancionar tomando como referencia la definición constitucional de frivolidad

La frivolidad en la presentación de una queja o denuncia, es en principio, una causa de improcedencia que impide el establecimiento válido de la relación jurídica procesal y, en consecuencia, termina de modo anticipado el procedimiento respectivo.

En ese sentido, la frivolidad en materia electoral suele ser objeto de estudio en relación con la improcedencia de las quejas. No obstante, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, se previó a nivel normativo que la presentación de quejas o denuncias frívolas constituye también una infracción sancionable.

De esta manera, **el artículo Segundo Transitorio**, fracción II, inciso f), del Decreto por el que se reforma la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en materia político- electoral previó la obligación de que en la normatividad secundaria, el legislador estableciera como conducta sancionable la presentación de quejas frívolas,

indicándose el significado de dicha figura jurídica, a saber, *“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 congruencia con la definición de frivolidad establecida en la Constitución Federal, el **legislador ordinario replicó** en el artículo 447, párrafo 1, inciso d), de la LEGIPE dicho concepto de frivolidad, por lo que debe entenderse que esta definición debe guiar la interpretación al analizar los supuestos normativos que permiten la imposición de sanciones por la presentación de quejas frívolas **por ser la que deriva directamente del texto constitucional.**

Esto se confirma con la propia expresión gramatical del dispositivo legal que refiere que la presentación de quejas frívolas es una infracción y que para tales efectos (de sanción) deberá entenderse por frivolidad el concepto que fue retomado del transitorio de la Constitución Federal.

En el caso concreto, la conducta sancionada se relaciona con la frivolidad dispuesta en la fracción IV, inciso e), párrafo 1, del artículo 440 de la LEGIPE que dispone que serán frívolas aquéllas denuncias 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.

En el caso de este supuesto se estima que, si bien debe ser tomado en cuenta para determinar la procedencia de una queja o denuncia, su utilización para fundamentar la

SUP-RAP-59/2017

imposición de una sanción no debe hacerse de manera automática ya que debe valorarse si la presentación de la queja con sólo notas de opinión periodística o de carácter noticioso tiene como finalidad vulnerar el bien jurídico tutelado por la definición constitucional de frivolidad replicada en el artículo 447, párrafo 1, inciso d) de la LEGIPE.

En efecto, la definición constitucional de frivolidad tiene como uno de sus finalidades preservar el principio de buena fe en los procedimientos sancionatorios.

El principio de buena fe, denominado también por la doctrina como principio de lealtad o probidad procesal,⁴ como presupuesto de toda actuación procesal, implica que el proceso o procedimiento sea efectivamente iniciado con motivo de un obrar honesto.

Asimismo, como lo advierten algunos tribunales federales, el principio de buena fe puede definirse como la conducta exigible a toda persona en el marco de un proceso, por ser socialmente admitida como correcta y tiene también su fuente en el derecho de tutela judicial efectiva y está relacionado, entre otros, con el principio de expeditéz y efectividad de la administración de justicia (en sentido amplio), Tal principio

⁴ Por ejemplo, para Hernando Devis Echandía, deben considerarse como principios fundamentales del procedimiento los de la buena fe y la lealtad procesal de las partes y del juez. Para este autor, la ley procesal debe sancionar la mala fe de las partes o de sus apoderados, estableciendo para ello severas medidas, entre ellas la responsabilidad solidaria de aquellas y éstos, y el juez debe tener facultades oficiosas para prevenir, investigar y sancionar tanto aquella como el fraude procesal. Cfr. Hernando Devis Echandía. *Teoría General Del Proceso*. Buenos Aires, Argentina 1984. Editorial Universidad. Para Alejandro Romero, el principio de buena fe busca que el proceso sea efectivamente un mecanismo para conseguir la justicia, evitando las posibles "inmoralidades" de que puedan servirse las partes en el ámbito procesal, para obtener una victoria a toda costa. Con ello se procura restringir la actuación "maliciosa" o de mala fe. Alejandro Romero, "El principio de buena fe procesal y su desarrollo en la jurisprudencia, a la luz de la doctrina de los actos propios", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30, pp. 167-172.

presupone que las partes en un procedimiento actúan con probidad y el sincero convencimiento de que les asiste la razón; es decir, un obrar honesto sobre la convicción de que la prueba no es ilícita⁵.

Para esta Sala Superior tal principio resulta aplicable también a los procedimientos administrativos tratándose de denuncias de conductas ilícitas y, en consecuencia, si existen elementos para acreditar la mala fe procesal, resulta procedente sancionar la conducta procesal de la parte respectiva.

En este sentido, esta Sala Superior considera que lo dispuesto por la fracción IV, inciso e), párrafo 1, del artículo 440 de la LEGIPE, tiene por finalidad, por un lado, evitar que se active la maquinaria administrativa y judicial en casos manifiestamente improcedentes, y por otro, tiene como objetivo la imposición de sanciones únicamente en aquellos casos en los que la presentación de la queja se traduzca en un acto de deslealtad procesal que busque la incorrecta administración de justicia en los procedimientos sancionatorios.

De esta manera, **el caso concreto, no encuadra con el texto constitucional** ni con lo dispuesto en el artículo 447,

⁵ Véanse las tesis aisladas de rubro PRINCIPIO DE BUENA FE PROCESAL. VALORACIÓN DE UNA COPIA SIMPLE OFRECIDA POR UN SERVIDOR PÚBLICO DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO CON LA QUE PRETENDE ACREDITAR SU PERSONALIDAD EN EL JUICIO EN EL QUE COMPARECE COMO APODERADO DEL TRABAJADOR. Décima Época, Registro: 2013578, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 38, Enero de 2017, Tomo IV, Página: 2601, PRINCIPIO DE BUENA FE PROCESAL. EMANA DE LA GARANTÍA DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Novena Época, Registro: 168826, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 1390.

SUP-RAP-59/2017

párrafo 1, inciso d) de la LEGIPE, y su sanción pudiera resultar en una medida injustificada.

Esto es así, pues para esta autoridad jurisdiccional la finalidad de la normativa constitucional transitiva es que la legislación previera supuestos de sanción de aquellos casos en los que **no se presenten medios de prueba** y no así aquellos en los que se sí se presenten medios de prueba pero que estos se estimen insuficientes para iniciar una investigación formal.

Ahora bien, tal finalidad no se contrapone con la de la fracción IV, del inciso e), párrafo 1, del artículo 440, pues dicho concepto no condena la presentación por sí mismo de notas periodísticas o de opinión pues es necesario además **que éstas generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.**

En ese sentido, la fracción IV, del inciso e), párrafo 1, del artículo 440, también busca únicamente sancionar aquellos casos en los que se advierta que existe una deslealtad procesal por parte del actor que tenga como propósito la aplicación incorrecta de la justicia administrativa sancionadora, lo que resulta acorde con el texto constitucional.

Así las cosas, para esta autoridad jurisdiccional esta interpretación armoniza el contenido de las dos definiciones de frivolidad previstas en la LEGIPE y es razonable ya que son sancionables solamente aquellos que constituyen un abuso en el derecho al acceso a la justicia que hacen innecesaria la intervención de las instituciones electorales,

como son, **la presentación de quejas sin pruebas**, o bien, cuando estas generalizan una situación que no puede ser corroborada por ningún otro medio y, por último, cuando los hechos denunciados evidentemente no actualizan ningún supuesto jurídico.

Además, se considera que esta interpretación es compatible con la funcionalidad del párrafo 2 del artículo 440 de la LEGIPE de cuya lectura se desprende que no necesariamente los casos de presentación de denuncias frívolas son sancionables pues expresamente refiere que la sanción que se imponga, **en su caso**, deberá de valorar el grado de frivolidad⁶.

Así, es innegable que los supuestos de frivolidad contenidos en el artículo 440 de la LEGIPE son armónicos y congruentes con el concepto de frivolidad previsto en el texto constitucional en su régimen transitorio, pues, como se dijo, el propio artículo admite la posibilidad de que solo se **sancionen los supuestos que encuadren dentro de la definición constitucional de frivolidad**.

Lo contrario, implicaría sancionar casos de frivolidad sin tomar en cuenta que la presentación de las quejas es un derecho, y en ocasiones un deber de las personas, lo que implica que no siempre existe el conocimiento técnico jurídico de los requisitos de procedibilidad, en ese sentido, la autoridad debe garantizar el derecho a un acceso efectivo a la justicia y debe evitar prácticas inhibitorias de este derecho.

⁶ **Artículo 440 (...)**

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.

SUP-RAP-59/2017

En ese contexto, la imposición de sanciones podría ser una medida que genere un efecto inhibitorio en la presentación de quejas. De esta manera, únicamente deben ser sancionadas aquellas conductas que actualicen la definición de frivolidad prevista por el legislador constitucional en el artículo segundo transitorio referido, por el legislador ordinario en el artículo 447 de la LEGIPE, y en las fracciones del inciso e), numeral 1 del artículo 440 de la LEGIPE, pero no en aquellos supuestos que permiten suponer una actuación de buena fe del denunciante.

Cabe resaltar que el propio INE ha sido congruente con esta idea pues, 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 LEGIPE.

Tal interpretación de los preceptos legales referidos, además de armonizar las definiciones de frivolidad contenidas en la LEGIPE, cumple con los principio de necesidad y proporcionalidad pues ante la promoción de una queja frívola por la actualización del supuesto de la fracción IV, del inciso e) del párrafo 1 del artículo 440 de la LEGIPE, podría ser suficiente con el desechamiento para proteger el bien jurídico tutelado por la norma, ya que con la improcedencia de la queja se evita que la actividad de las instituciones electorales se distraiga de sus objetivos y finalidades principales; siendo

que con ello no se inhibe innecesaria y desproporcionalmente el derecho de la ciudadanía a presentar quejas, frente a posibles sanciones que sí pueden generar ese efecto.

Por todo lo expuesto esta Sala Superior considera que fue incorrecto que el Consejo General, determinara la responsabilidad del Consejero del Poder Legislativo del PAN tomando como fundamento lo establecido en el artículo 440, párrafo 1, inciso e), **fracción IV** de la LEGIPE, pues ese supuesto de frivolidad sólo es sancionable de conformidad con la definición de frivolidad establecida en la Constitución Federal y con lo establecido en el artículo 447, párrafo 1, inciso d), de la citada ley.

4. EFECTOS

Atendiendo a las circunstancias del caso, lo procedente sería revocar la resolución impugnada, con el objetivo de que el Consejo General del INE, en plenitud de atribuciones, emitiera una nueva resolución en la que examinara si se actualizaron los elementos constitutivos de la infracción administrativa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 447, párrafo 1, inciso d).

Sin embargo, tomando en cuenta que el propio Consejo General reconoció en la resolución impugnada que la queja que presentó el Jorge López Martín sí estaba soportada por medios de prueba (notas periodísticas e imágenes de Facebook) y ésta sí podría actualizar un supuesto jurídico específico (infracciones en materia de origen y destino de los recursos y propaganda indebida) se considera innecesario devolver el asunto a la autoridad administrativa y se estima

SUP-RAP-59/2017

que no existen elementos para acreditar la mala fe del actor que tuviera como propósito la incorrecta impartición de justicia administrativa en materia de un procedimiento sancionador, lo que genera la imposibilidad de sancionar la frivolidad en la que incurrió al no presentar elementos de prueba suficientes para acreditar los hechos de la denuncia.

Por tanto, lo procedente es revocar la resolución impugnada y dejar sin efectos la vista ordenada a la Cámara de Diputados.

5. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG858/2016.

SEGUNDO. Se **deja sin efectos** la vista ordenada a la Cámara de Diputados.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**