

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-33/2017

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: MARIANO
GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORARON: RAFAEL
CORNEJO ARENAS Y ANGÉLICA
RODRÍGUEZ ACEVEDO

Ciudad de México, a 1 de febrero de 2017.

S E N T E N C I A

Que declara **infundado** el recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución INE/CG859/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹ mediante la cual se sancionó al recurrente, con una multa por \$36,520.00 (treinta y seis mil quinientos veinte pesos 00/100), por la presentación de una queja en materia de fiscalización con planteamientos que fueron considerados frívolos.²

Í N D I C E

R E S U L T A N D O2

¹ En adelante Consejo General.

² En términos de lo dispuesto por los artículos 440 y 447 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-33/2017

I. Antecedentes.....	2
A. Proceso electoral local en Aguascalientes.....	3
B. Queja por rebase de topes de gastos de campaña.	3
C. Resolución de queja, determinación de frivolidad y vista para inicio de procedimiento sancionador.	3
D. Recurso de apelación SUP-RAP-352/2016.	4
E. Resolución controvertida.	4
II. Recurso de apelación.	4
III. Remisión del expediente y demanda.	4
IV. Turno.	4
V. Admisión y cierre de instrucción.....	5
C O N S I D E R A N D O	5
I. Jurisdicción y competencia.....	5
II. Procedencia.....	5
A. Forma.	6
B. Oportunidad.....	6
C. Legitimación y personería.	6
D. Interés Jurídico.....	7
E. Definitividad.	7
III. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.....	7
A. Metodología.....	9
B. Definitividad de la frivolidad de la queja	9
C. Violación al principio de igualdad procesal.	12
D. Graduación en la frivolidad de la queja y de la sanción.....	14
IV. Vista a la Fiscalía para la Atención a Delitos Electorales.	27
R E S O L U T I V O S	27

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes.

De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

A. Proceso electoral local en Aguascalientes.

El nueve de octubre de dos mil quince inició el proceso electoral 2015-2016, para la renovación de –entre otros cargos– la gubernatura de Aguascalientes, llevándose a cabo la jornada el siguiente cinco de junio de dos mil dieciséis, en la cual resultó ganador Martín Orozco Sandoval, postulado por el Partido Acción Nacional.

B. Queja por rebase de topes de gastos de campaña.

El trece de junio del mismo año, el Partido Revolucionario Institucional³ presentó queja⁴ ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral,⁵ en la que denunció al candidato ganador de la contienda, Martín Orozco Sandoval, por el rebase del tope de gastos de campaña.

C. Resolución de queja, determinación de frivolidad y vista para inicio de procedimiento sancionador.

El catorce de julio siguiente, el Consejo General resolvió la queja interpuesta por el PRI, en el sentido de desestimar el procedimiento en materia de fiscalización de referencia y declarar su improcedencia por cuanto a la repartición de despensas, inserciones, mensajes vía celular y propaganda colocada en la vía pública.

A su vez, la autoridad **estimó que la queja resultó frívola⁶** al considerar que la información proporcionada por el quejoso no resultó veraz, por referir hechos falsos o inexistentes, y ordenó dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral,⁷ para que determinara lo que correspondiera una vez que la resolución quedara firme.

³ En adelante PRI.

⁴ Queja con número de registro INE/Q-COF-UTF/88/2016/AGS.

⁵ En adelante Unidad de Fiscalización.

⁶ Al actualizar la hipótesis prevista en la fracción II, del inciso e), del artículo 440, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁷ En adelante Secretaría Ejecutiva.

SUP-RAP-33/2017

D. Recurso de apelación SUP-RAP-352/2016.

El doce de octubre siguiente, este órgano jurisdiccional resolvió el recurso de apelación interpuesto por el PRI; en el sentido de confirmar la determinación del Consejo General, incluido las consideraciones relativas a la calificación de frivolidad de la queja.

E. Resolución controvertida.

El veintiuno de diciembre pasado, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG859/2016, la resolución del procedimiento sancionador, en la que determinó que **correspondía graduar la frivolidad incurrida por el PRI como MAYOR**, toda vez que las fotografías allegadas a la denuncia resultaron falsas.

Derivado de lo anterior la autoridad electoral sancionó al PRI con una multa por quinientas Unidades de Medida y Actualización, equivalentes a \$36,520.00 (treinta y seis mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N.).

II. Recurso de apelación.

El veintitrés de diciembre del año anterior, el PRI interpuso recurso de apelación en contra de la resolución precisada en el resultando inmediato anterior.

III. Remisión del expediente y demanda.

En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y el informe circunstanciado.

IV. Turno.

Por acuerdo dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave

SUP-RAP-33/2017, y turnarlo al Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁸

V. Admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar en su ponencia el recurso; así como su admisión y declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

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

I. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer del recurso de apelación por tratarse de un medio de impugnación interpuesto por un partido político nacional, a efecto de controvertir una resolución dictada por el órgano de dirección central de la autoridad administrativa electoral nacional en un procedimiento ordinario sancionador.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁹ 186, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 4, párrafo 1, 40 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

II. Procedencia.

El recurso de apelación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de

⁸ En adelante Ley de Medios.

⁹ En adelante Constitución Federal.

SUP-RAP-33/2017

Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se detalla:

A. Forma.

La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar la denominación del partido recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la demanda; los agravios causados, los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien interpone en representación del PRI.

B. Oportunidad.

El partido político interpuso el recurso dentro del plazo de cuatro días siguientes a que se notificó o se tuvo conocimiento de la resolución impugnada, conforme lo exige el artículo 8, de la Ley de Medios.

Se afirma lo anterior toda vez que el Consejo General aprobó la resolución controvertida mediante acuerdo INE/CG859/2016, en sesión de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, mientras que el PRI presentó la demanda el siguiente veintitrés del mismo mes y año; esto es, dos días después de emitido el acto controvertido, según se aprecia del sello de recepción asentado en la primera foja del ocurso impugnativo.

C. Legitimación y personería.

Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que el recurrente tiene la calidad de partido político con registro nacional.

A su vez, se reconoce personería a Alejandro Muñoz García como representante suplente del PRI al haber sido validado el carácter con el

que se ostenta en la demanda respectiva, por la autoridad electoral nacional en el informe circunstanciado.

D. Interés Jurídico.

Se acredita el interés jurídico del PRI en la controversia toda vez que se trata de un partido político nacional que solicita a esta Sala Superior, se revoque la resolución dictada por la autoridad electoral nacional y, se deje sin efectos la sanción que le fue impuesta por la presunta presentación de una queja frívola atribuible al ahora recurrente.

De manera que al involucrarse en el conflicto una posible afectación directa en el recurso del partido recurrente, se tiene por satisfecha la exigencia legal.

E. Definitividad.

La resolución impugnada constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

En consecuencia, toda vez que no se hicieron valer causales de improcedencia, y esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice alguna otra causal de esa índole, lo procedente es realizar el estudio de fondo.

III. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

La pretensión del PRI es que se revoque la resolución controvertida y se deje sin efectos la multa que se le impuso al considerar que, si bien en el procedimiento no se logró acreditar el rebase de topes de gastos de campaña en la candidatura de Martín Orozco Sandoval, ello no implica que se denunciaran hechos falsos, sino que, en su caso, las

SUP-RAP-33/2017

pruebas allegadas a la denuncia no fueron idóneas y suficientes para sustentar su dicho.

Su causa de pedir la sustenta en que estima que la autoridad responsable realizó una indebida aplicación de los supuestos de frivolidad dispuestos en el artículo 440 de la LEGIPE, dado que, en el caso, el PRI –como denunciante– identificó los hechos materia de la denuncia y allegó medios probatorios que consideró sustentaban su queja.

Específicamente, el recurrente argumenta que:

- Resulta contrario a Derecho que se califique como frívola la queja toda vez que la misma se soportó en elementos probatorios concretos sobre los cuales se sustentó la petición del rebase de tope de gastos de campaña.
- El Consejo General actúa como juez y parte en el procedimiento toda vez que fue a través de una de sus resoluciones que se ordenó el inicio del procedimiento sancionador mientras que, al final de cuentas, es el mismo órgano el que aprueba la propuesta de resolución respecto a la responsabilidad del recurrente.
- La autoridad omitió realizar una valoración y análisis de las pruebas de cada rubro de la propaganda; análisis que le hubiera permitido concluir que no se actualizaban las inconsistencias denunciadas por la autoridad fiscalizadora.
- El actuar de la autoridad fiscalizadora fue incongruente en la resolución del procedimiento de fiscalización toda vez que debió declarar en un primer momento la improcedencia de la queja en lugar de analizar y valorar los elementos probatorios que fueron allegados a la denuncia, y desechar solo una parte de los mismos.

A su vez, el PRI reclama que el Consejo General calificó de forma indebida la infracción y le impuso una multa que resultó excesiva toda vez que dejó de considerar que:

- El actuar del partido no fue doloso ni de mala fe;
- No se acreditó reiteración, ni reincidencia por parte del denunciante.

Por lo anterior el PRI alega que, en su caso, la falta debe calificarse como LEVISIMA y recomponerse la sanción.

A. Metodología

En un primer momento procede desestimar las cuestiones en las que se controvierte la determinación de calificar como frívola la queja interpuesta por el PRI, toda vez que dicha cuestión ya se encuentra superada al derivar de una determinación del Consejo General que quedó firme y que por lo tanto, resulta incontrovertible.

Posteriormente conviene analizar el reclamo relativo a la violación al principio de igualdad de las partes, al haber actuado el Consejo General como juez y parte en la resolución que ahora se controvierte.

A continuación, compete analizar los reclamos relativos a la alegada valorización del Consejo General al **calificar el grado de frivolidad** de la queja y, en su caso, el ejercicio de la individualización de la sanción impuesta al PRI.

B. Definitividad de la frivolidad de la queja

Se desestiman los reclamos del recurrente en los que se cuestiona la calificación de frivolidad de la queja, ya que tal cuestión no fue materia de la resolución controvertida, sino de la determinación del Consejo General emitida al resolver el procedimiento de fiscalización, en la que

SUP-RAP-33/2017

se determinó que la queja resultó frívola por cuanto a la presentación de diversas pruebas con las que se pretendía acreditar hechos falsos o inexistentes.

En efecto, mediante la resolución identificada con la clave INE/CG534/2016 emitida en el procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra del PAN y su candidato electo al cargo de gobernador en el Estado de Aguascalientes, el Consejo General procedió a investigar si el referido instituto político y su candidato: a) reportaron los gastos que el PRI denunció; y, b) rebasaron el tope de gastos de campaña derivado de los gastos erogados, en el marco del proceso electoral 2015-2016 en dicha entidad.

En dicha resolución, la autoridad determinó que se actualizaba la figura de frivolidad en la presentación de la queja presentada por el PRI, prevista en el artículo 440, numeral 1, inciso e), así como en los incisos d) y e), del artículo 447, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que la información proporcionada por el referido instituto político no era veraz toda vez que refería a hechos falsos e inexistentes y no se presentaban las pruebas mínimas para acreditar su autenticidad.

En esa tesitura, el Consejo General del INE estimó que los elementos de prueba denunciados por el quejoso resultaban falsos, toda vez que se habían encontrado diversas inconsistencias, como fotos idénticas con direcciones distintas, fotos de lugares distintos con direcciones idénticas, fotos idénticas con direcciones idénticas, fotos del mismo concepto pero tomada de distintos ángulos, pero misma dirección y fotos del mismo concepto tomadas de distintos ángulos, pero distinta dirección.

SUP-RAP-33/2017

Por lo que hace a la relación de espectaculares, identificó 57 casos de 166 enlistados; por lo que hace a bardas se advirtieron 212 casos de 438 conceptos denunciados y por cuanto hace a lonas se advirtieron 30 de 104 elementos enlistados; por estos motivos, consideró que se actualizaba la hipótesis en comentó, en términos de lo dispuesto en la fracción II, del inciso e) del numeral del artículo 440, así como en los incisos d) y e), del artículo 447, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A su vez, dicha determinación fue controvertida ante esta Sala Superior mediante recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-352/2016, el cual fue resuelto el doce de octubre de dos mil dieciséis, en el sentido de confirmar la resolución INE/CG534/2016 emitida por el Consejo General.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estimó adecuada la valoración realizada por el Consejo General y, por ende, avaló la conclusión de que los medios probatorios ofrecidos por el PRI presentaban inconsistencias y falta de precisión de los hechos denunciados, por lo que no se podía acreditar el pretendido rebase de tope de gastos de campaña.

De esta forma, se aprecia que la calificación de frivolidad de la queja deriva de la determinación dictada en el procedimiento de fiscalización, consideraciones que además fueron convalidadas en una resolución de esta Sala Superior, de modo que la controversia por cuanto a si resultó apegada a Derecho la calificación de frivolidad de la queja presentada por el PRI, quedó superada.

En consecuencia, al tratarse de consideraciones contenidas en una resolución del Consejo General que se emitió en julio del año dos mil dieciséis, deben desestimarse toda vez que se trata de una

SUP-RAP-33/2017

determinación respecto de la cual concluyó el plazo para su impugnación oportuna, por lo que se encuentra firme y resulta incontrovertible.

C. Violación al principio de igualdad procesal.

Se desestima el reclamo del PRI relativo a que es contrario a Derecho que el Consejo General ordenara el inicio de un procedimiento sancionador por la promoción de una queja presuntamente frívola, y que a su vez fuera el mismo órgano el que aprobara la determinación derivada del desarrollo del procedimiento.

Se arriba a tal conclusión toda vez que el reclamo del recurrente resulta vago y genérico al no referir en su demanda la lesión o agravio específico que, en su caso, le genera que el Consejo General, en su calidad de máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, haya aprobado la resolución de la queja en materia de fiscalización, en la que se dio vista a la Secretaría Ejecutiva del propio instituto, respecto de hechos que pudieran ser violatorios de la leyes electorales y, a su vez, al mismo órgano colegiado legalmente le corresponda conocer de las resoluciones formuladas en procedimientos sancionadores ordinarios, incluido el que se aperturó en contra del recurrente por la posible presentación de una queja frívola.

Esto es, conforme con al marco constitucional y legal dispuesto para la actividad administrativa sancionadora a cargo de la autoridad electoral nacional resulta del todo factible que cualquier ciudadano, partido político o la propia autoridad electoral, denuncien hechos que pudieran resultar en una posible violación a la normativa de la materia, debiendo realizarse las diligencias necesarias y agotarse el procedimiento por una unidad específica, misma que somete a consideración del máximo

órgano de dirección de la autoridad electoral nacional las conclusiones, la determinación de responsabilidad y, en su caso, la posible sanción.

En efecto, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Federal, la función estatal de organizar las elecciones corresponde al INE y a los organismos públicos locales, quienes en el ejercicio de la función encomendada deben operar con base en los principios rectores de la materia: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El Apartado B, de la señalada disposición constitucional prevé que la ley de la materia debe establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, desarrollar las atribuciones del Consejo General para la realización de su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

En consonancia con el mandato constitucional, el artículo 191, de la LEGIPE, establece que en caso de incumplimiento a las obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, compete al Consejo General imponer las sanciones que procedan y aprobar las resoluciones que someta a su consideración la Comisión de Fiscalización, la cual revisará los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización.

De igual manera se prevé que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización, misma que tendrá entre sus funciones, presentar a la citada Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización y, en su

SUP-RAP-33/2017

caso, proponerle las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

El desarrollo de tales atribuciones no impide que cualquier órgano del Instituto pueda solicitar el inicio de un procedimiento (de oficio), cuando tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras; como lo dispone el artículo 464, numeral 1, de la LEGIPE; procedimiento en el cual se deben observar las garantías de audiencia y debida defensa a los involucrados.

Todo ello nos permite concluir que el actuar del Consejo General, al dar vista a la Secretaría Ejecutiva respecto de violaciones a la normativa y, aprobar una resolución de un procedimiento sancionador, fue apegado al marco constitucional y legal de las atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras de la autoridad electoral nacional, sin que el PRI alegue alguna inconsistencia o irregularidad específica por el mero hecho de la multiplicidad de funciones del Consejo General.

D. Graduación en la frivolidad de la queja y de la sanción.

Esta Sala Superior estima que no le asiste razón al partido recurrente cuando afirma que la resolución se encuentra indebidamente fundada y motivada, toda vez que se aprecia que al determinar el grado de frivolidad de la queja e individualizar la sanción correspondiente, la autoridad responsable tomó en consideración y valoró conforme a Derecho, los elementos cuya frivolidad fue determinada por el Consejo General así como la incidencia que implicó la presentación de pruebas falsas, en el desarrollo de la actividad sustanciadora e investigadora de la autoridad fiscalizadora.

En efecto, una vez que en la resolución controvertida se concluyó que la frivolidad de la queja ya había sido determinada al desestimar la queja en materia de fiscalización interpuesta por el PRI; el Consejo

General consideró que correspondía calificar la queja materia de análisis con un grado de frivolidad MAYOR.

La autoridad arribó a tal conclusión sobre la base de que si bien el párrafo 2, del artículo 440, de la LEGIPE, no contemplaba algún método específico para graduar la frivolidad de una queja, al efecto debían considerarse los siguientes aspectos:

- Que la queja contenga hechos (referencia a circunstancias concretas);
- Que los hechos estén reconocidos como infracciones a la norma electoral;
- La veracidad de los hechos denunciados, frente a falsedad o inexistencia;
- La presencia (o ausencia) de medios de prueba para acreditar, al menos de manera indiciaria, los hechos denunciados;
- Que las pruebas sean suficientes para que al menos la autoridad pueda ejercer su facultad investigadora;
- Que la promoción de la denuncia frívola ocasione daños a la autoridad o a terceros, así como la intensidad del daño.

Bajo estos parámetros, la autoridad consideró que la gravedad de una queja será mayor, por ejemplo, si en el escrito no se refieren hechos o no se acompañan medios de convicción, frente a otra en la que los hechos sí estén señalados pero que no constituyan una infracción en la materia electoral, y/o las pruebas allegadas no resulten idóneas ni suficientes para orientar la actividad investigadora de la autoridad.

A su vez, la autoridad razonó que se debe tomar en consideración –dentro del criterio del perjuicio causado–, si a partir de la instauración del procedimiento sancionador, se activó la maquinaria ‘material y humana’ con que cuenta la autoridad electoral para la atención de la

SUP-RAP-33/2017

queja sin sustancia, si se instrumentaron diligencias que constituyeran actos de molestia a los gobernados, o que implicaran requerimientos a otras autoridades.

A partir de lo anterior, la autoridad estimó que, en el caso, estaba acreditado que el PRI presentó una queja que:

- Provocó el inicio y sustanciación de un procedimiento en el que se emplazó a las partes y se realizaron diligencias para el esclarecimiento de los hechos denunciados; y
- Se sustentó en pruebas que contenían datos falsos.

Así, –continúa la autoridad– la presentación de la queja implicó la atención por parte de la autoridad electoral de una denuncia sustentada –a sabiendas del promovente– en una gran cantidad de pruebas falsas (aproximadamente el 22.5% de 708 fotografías respecto de lonas, bardas y espectaculares), lo que implicó un desgaste innecesario en las funciones investigadoras y fiscalizadoras a cargo de la autoridad.

De todo esto, en la resolución se concluye que debía considerarse **MAYOR el grado de frivolidad**, ante la presentación de una queja cuyas pretensiones se basaban en hechos falsos, sin que se hubieran allegado las pruebas mínimas para acreditar su veracidad incumpliendo con su deber procesal, además que la pretensión de la queja consistía en acreditar el rebase de topes de gastos del candidato ganador de la elección de la gubernatura de Aguascalientes, lo que hubiera conllevado la nulidad de la contienda, y/o en su caso, la imposición de una sanción.

Es decir, el Consejo General consideró que la queja presentada por el PRI actualizaba un grado de frivolidad MAYOR esencialmente porque:

SUP-RAP-33/2017

- Se incumplió con el deber procesal de allegar elementos probatorios para sustentar la queja;
- Intencionalmente el quejoso basó su pretensión en hechos falsos;
- Activó las atribuciones de investigación y revisión por parte de la autoridad fiscalizadora con base a hechos inexistentes y;
- La pretensión final era el anular la elección y sancionar al candidato y partido denunciados.

Lo anterior permite advertir que al determinar el grado de frivolidad de la queja la autoridad responsable tomó en consideración que el PRI acompañó a su escrito de queja, un gran número de fotografías con datos falsos, material en base al cual pretendió sostener un presunto rebase de tope de gastos de campaña por parte del candidato ganador de la elección a la gubernatura de Aguascalientes.

Actuar que conllevó que la autoridad a cargo de la sustanciación de la queja desarrollara un procedimiento sumarísimo, en el cual fue necesario efectuar diligencias a efecto de apreciar y corroborar el contenido de una gran cantidad de material probatorio cuyo análisis final permitió concluir que resultaba repetitivo por cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las cuales ubicó la propaganda el partido quejoso.

En este sentido, el artículo 440, párrafo 1, inciso e), dispone que la presentación de quejas o denuncias frívolas traerá como consecuencia la imposición de una sanción, entendiéndose como tales:

- Aquellas en las que se formulen **pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente** porque no se encuentran amparadas por el marco normativo;

SUP-RAP-33/2017

- Las 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;
- Las referentes a **hechos que no constituyan violaciones electorales**;
- Aquellas que se fundamenten en notas de periodísticas o noticiosas, sin que por otro medio se acredite la veracidad de los hechos.

A su vez, el dispositivo legal contempla que para la imposición de la sanción atinente, se debe considerar el grado de frivolidad y el daño que se podría seguir a los órganos electorales con la atención de asuntos insustanciales.

Lo anterior, sin perjuicio de que el INE, ante la falta de metodología en la normatividad electoral para determinar el grado de frivolidad y dada la imprecisión de los valores de gravedad, tome en consideración los diversos parámetros que confluyan en cada caso particular, con el propósito de determinar si la frivolidad se sitúa en un grado mayor, medio o menor.

Bajo estos términos, se estima que la frivolidad es un instrumento dispuesto en el marco jurídico electoral que permite que la autoridad sancione a los autores de quejas evidentemente insustanciales o fraudulentas cuya atención distraiga a la autoridad de la oportuna realización de alguna de sus funciones constitucionales prioritarias.

La legislación de la materia contempla un catálogo específico de los supuestos en los cuales una queja o escrito podrá ser considerada, en mayor o menor medida, como frívola, al distraer la atención de la autoridad en la investigación y sustanciación de procedimientos que

evidentemente carecen de sustancia y no se encuentran soportados con mayores elementos probatorios.

Lo anterior cobra especial relevancia en actividades como el desarrollo de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, como en el caso de los procedimientos en materia de fiscalización, los que ordinariamente, son del conocimiento de la autoridad electoral nacional, tanto en lo tocante al desarrollo de los procesos federales, como locales; actividad que, además, se debe realizar de forma simultánea durante el desarrollo de las etapas.¹⁰

En efecto, la autoridad electoral tiene a su cargo, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la revisión integral del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento dichos sujetos obligados, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.¹¹

De ahí que de acuerdo al modelo de fiscalización, previsto en la normativa electoral nacional,¹² se aprecia que existe una pluralidad de mecanismos para vigilar y, en su caso, sancionar, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Entre dichos mecanismos destacan las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos

¹⁰ En términos del artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal.

¹¹ Con fundamento en los artículos 196, numeral 1, 199, numeral 1, inciso c), 428, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² En términos de los artículos 190 a 200 y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existen los mecanismos siguientes: **1.** Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, sobre el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados; y los dictámenes que recaen a los mismos. **2.** La práctica de auditorías y visitas de verificación. **3.** La verificación de operaciones a cargo de los sujetos obligados. **4.** Las quejas, denuncias y procedimientos oficiosos. **5.** La Resolución de consultas que formulen los sujetos obligados. **6.** La orientación, asesoría y capacitación a los sujetos obligados.

SUP-RAP-33/2017

obligados, contemplados en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Estos procedimientos comprenden, en términos generales, las etapas siguientes:

1. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el Reglamento, la Unidad Técnica la admitirá en un plazo no mayor a cinco días y, en caso de que sea necesario reunir elementos previos, dicho plazo podrá aumentar hasta treinta días.
2. La autoridad instructora se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente del procedimiento respectivo. Para ello podrá requerir información y documentación a los órganos del mismo Instituto y autoridades (públicas, bancarias, fiscales, etc.), así como personas físicas y morales.¹³
3. La autoridad instructora cuenta con **noventa días** para presentar los proyectos de resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización del INE, contados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión, órgano colegiado que podrá devolver el asunto para efectuar las diligencias consideradas como necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.
4. Una vez aprobados los proyectos de resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General para su votación.
5. **En el caso de quejas relacionadas con las campañas electorales, el Consejo General resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el Dictamen y la Resolución**

¹³ En términos de los artículos 196, numeral 1, 200, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 15, párrafo 3 y 36 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

relativos a los informes de campaña, siempre y cuando se presenten a más tardar siete días después de concluidas las precampañas.

6. Las quejas vinculadas con las campañas que sean presentadas fuera del mencionado plazo de siete días, serán sustanciadas y resueltas conforme a las disposiciones y plazos previstos en las reglas comunes contenidas en el Reglamento de referencia.

En cuanto a los requisitos de procedencia de la queja se exige la presentación de un escrito que cumpla con determinadas formalidades, así como la carga de aportar elementos de prueba que soporten las afirmaciones del denunciante,¹⁴ a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen elementos que conduzcan a iniciar su facultad investigadora.¹⁵

Esto es, la normativa exige la presentación de elementos que sustenten la veracidad de los hechos denunciados, pruebas en base a los cuales, la autoridad estará en posibilidad de investigar y, en su caso, acreditar de forma fehaciente, las irregularidades en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados, derivado del resultado de la investigación efectuada durante el procedimiento sancionador de fiscalización de que se trate.

Por estas razones, resulta inconcuso que para la procedencia de la denuncia resulta exigible la presentación de las pruebas necesarias que permitan a la autoridad sustanciadora, en su caso, efectuar las diligencias que estime pertinentes a efecto de que, en uso de sus atribuciones especialísimas de investigación, pueda atraer al

¹⁴ En cumplimiento a lo señalado en el artículo 29, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

¹⁵ Sirve como apoyo el criterio contenido en la Jurisprudencia 16/2011 de rubro: "*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA*".

SUP-RAP-33/2017

procedimiento la información necesaria para emitir la resolución respecto de la existencia y, en su caso, licitud de los hechos denunciados.¹⁶

Con el ejercicio de esa facultad de investigación, se garantiza una tutela efectiva en el régimen sancionatorio del financiamiento y la fiscalización en materia electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general, por lo que el allegar a los procedimientos sancionadores elementos con base a los cuales se pretenda hacer incurrir a la autoridad en una falsa apreciación de los hechos denunciados, implica distraer el desarrollo de funciones prioritarias de la autoridad, como lo es la revisión y formulación de dictámenes de revisión de ingresos y gastos de los partidos políticos, en el conocimiento y atención de quejas basadas en hechos simulados o ficticios.

En todo caso, como previamente se refirió, corresponde exclusivamente al INE el verificar, de forma simultánea, los ingresos y gastos de los partidos y candidatos contendientes durante los procesos electorales y, en su caso, substanciar los procedimientos sancionadores originados por las quejas presentadas, así como, si es necesario, llevar a cabo las diligencias que resulten necesarias para perfeccionar las denuncias, atendiendo los plazos previstos en las leyes y reglamentos correspondientes.

En este sentido, se parte de la base de que la **simultaneidad y exhaustividad** de la revisión de los ingresos y gastos de los contendientes, es una de las características principales de la actividad fiscalizadora por parte de la autoridad electoral; razón por la cual la

¹⁶ Sirve como sustento la razón esencial de la Jurisprudencia 16/2004, con el rubro "*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS*".

normativa exige la presentación de elementos que guarden un vínculo lógico y razonable con los hechos denunciados, así como que guarden congruencia con la pretensión solicitada en la denuncia.

Bajo tales parámetros se estima que en el caso, resulta conforme al marco normativo la calificación que realizó la autoridad responsable como MAYOR de la frivolidad advertida en la queja presentada por el PRI, así como la individualización de la sanción respectiva.

Ello es así toda vez que, como previamente se evidenció, la autoridad responsable tomó en consideración la gran cantidad de material catalogado como frívolo, la trascendencia de la finalidad perseguida por el partido con la presentación de la queja, así como la distracción que conllevó para la atención de actividades prioritarias de la autoridad, la verificación y valoración del material probatorio falaz correspondiente.

Todos esos elementos permitieron a la autoridad concluir válidamente que se actualizaba un grado de frivolidad MAYOR, al haberse entorpecido las labores de revisión y dictaminación de los ingresos y gastos de las candidaturas de todos los procesos comiciales que se llevaron a cabo durante el 2016, con la presentación de una queja en la que se tenía como última pretensión que la autoridad declarara el rebase de tope de gastos de campaña del candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección de la gubernatura de Aguascalientes, generando con ello la nulidad de la contienda.

Pretensión sustentada en un gran número de elementos probatorios que contenían datos erróneos o simulados con los cuales se pretendió hacer incurrir a la autoridad en una falsa apreciación de la realidad.

SUP-RAP-33/2017

Por todo ello se estima que fue apegado a Derecho que la autoridad calificara como MAYOR el grado de frivolidad en la que incurrió el PRI con la presentación de fotografías con información falaz y simulada.

A su vez, se estima que la sanción impuesta al PRI resulta razonable tomando en consideración los parámetros que fueron considerados para la adecuación de la falta, la proporcionalidad de la sanción con respecto a la gravedad de la conducta, la eficacia de la sanción a fin de lograr el restablecimiento del Estado de Derecho y la disuasión con el ánimo de propiciar el respeto al orden jurídico.

En el caso a estudio, la autoridad responsable estimó que, al quedar acreditada la distracción del adecuado funcionamiento de la autoridad fiscalizadora por la apreciación y verificación de material probatorio falso, así como los riesgos que se podrían generar respecto de la oportuna atención de quejas de los justiciables, que sí satisfacen las exigencias dispuestas en la normativa respectiva, correspondía determinar la sanción a imponer, en términos de lo dispuesto por el artículo 440 de la LEGIPE.

Además, el Consejo General consideró que no existían elementos que pudieran acreditar que el actuar del PRI al ofrecer tal cantidad de elementos probatorios falsos, resultó accidental o derivado de una desatención en la presentación de las pruebas, pues tal evidencia fotográfica fue allegada por el PRI a efecto de sostener el supuesto rebase de tope de gastos y la consecuente nulidad de una elección, con base a elementos que evidentemente resultaban falaces y con los cuales se pretendía incurrir en el error a la autoridad fiscalizadora.

Conclusión que comparte esta autoridad jurisdiccional toda vez que el cúmulo de evidencia tachada como falaz permite evidenciar, en el mejor de los casos, una falta de cuidado y una desatención a los

requisitos procedimentales exigidos para la presentación de las quejas, los cuales se encuentra obligado a atender el PRI.

Tal desatención implicó, activar la actividad investigadora y persecutora de la autoridad fiscalizadora a efecto de forzarla a tener que allegarse de mayores elementos que le permitieran corroborar la posible autenticidad del material probatorio, sin obtener resultados que permitieran acreditar que se trataba de elementos genuinos.

A su vez, la autoridad consideró que la acción del PRI resultó trascendente toda vez que basándose en hechos falsos, el quejoso pretendió sostener un rebase de tope de gastos de campaña de una candidatura que obtuvo el triunfo en la contienda, lo que implicaría declarar la nulidad de la contienda de una autoridad constitucional.

Del mismo modo, contrario a lo sostenido por el PRI, la autoridad sí tomo en consideración que la falta cometida no aconteció de manera reiterada ni sistemática. Frente a tales consideraciones el PRI no refiere mayores razonamientos que pudieran referir en qué medida o de qué forma le afectó la calificación de la reiteración de la infracción por parte de la autoridad.

Aunado a ello la lectura de la resolución controvertida permite advertir que la autoridad responsable sí tomó en consideración las circunstancias objetivas y subjetivas en los hechos.

En efecto en la resolución controvertida se identificaron la singularidad y/o pluralidad en la actuación, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las condiciones externas (contexto fáctico) y medios de ejecución de la infracción.

SUP-RAP-33/2017

A su vez, se estima ajustada a Derecho la calificación de gravedad ordinaria que realizó la autoridad responsable respecto de la infracción cometida por el PRI.

Lo anterior toda vez que el Consejo General estimó que quedó acreditado que el PRI promovió una queja con datos falsos, la cual fue considerada como frívola, intentando sorprender a la autoridad fiscalizadora con la pretensión de que se cuantificaran gastos dobles o falsos. Además, la presentación de la queja con elementos falsos conllevó la instauración, prosecución y resolución de un procedimiento basado en una gran cantidad de pruebas contrarias a la verdad, distraendo con ello la actuación de varias áreas de la autoridad electoral y la atención a otras funciones primordiales.

De modo que, frente a tales consideraciones, resultan insuficientes las afirmaciones del PRI relativas a que se debió calificar como LEVISIMA la infracción, pues como quedó previamente evidenciado, la autoridad electoral tomó en consideración que la queja presentada por el PRI actualizó la hipótesis de frivolidad dispuesta en el artículo 440, párrafo 1, inciso e) de la LEGIPE, ante la promoción de una queja con elementos falsos; misma que orilló a la autoridad a sustanciar un procedimiento sancionador y a efectuar diligencias respecto de material probatorio que resultaba falaz, con el cual se pretendía acreditar un rebase de tope de gastos de campaña –y la consecuente nulidad de una elección–.

Por todo lo anterior y frente a la generalidad de los reclamos del recurrente al respecto, esta Sala Superior estima que la autoridad responsable justificó conforme a los elementos exigidos por la normativa respectiva, la proporcionalidad e idoneidad de la multa impuesta al PRI, atendiendo al grado de frivolidad determinado de la queja, y al daño o distracción de las funciones de la autoridad que

genera la atención a este tipo de quejas, durante el desarrollo de los procesos electorales.

IV. Vista a la Fiscalía para la Atención a Delitos Electorales.

Finalmente se estima que atendiendo a la naturaleza de la infracción advertida por la autoridad electoral consistente en la presentación ante una autoridad electoral, de elementos probatorios falsos con base a los cuales se pretendió sostener un supuesto rebase de tope de gastos de campaña por parte de una de las candidaturas a la gubernatura de Aguascalientes, se estima que lo procedente es dar vista a la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, a efecto de que tenga conocimiento de los hechos y, en su caso, realice las actuaciones que correspondan por la posible actualización de algún ilícito materia de su competencia.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S O L U T I V O S

PRIMERO. Se **confirma** la resolución impugnada.

SEGUNDO. Se **da vista a la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales** de la Procuraduría General de la República, en términos de lo establecido en el apartado IV de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE, como en términos de Ley corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-RAP-33/2017

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO