INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/051/18

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: IEEQ/PES/061/2018-P.

DENUNCIANTE: DIEGO JURADO LUGO, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 09, CON SEDE EN SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO.

DENUNCIADOS: GUILLERMO VEGA GUERRERO, OTRORA CANDIDATO A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO; Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia presentada por Diego Jurado Lugo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 09, con sede en San Juan del Río, Querétaro; en contra de Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; y del Partido Acción Nacional, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/061/2018-P.

Para facilitar el entendimiento de esta resolución se presenta el siguiente:

G L O S A R I O

Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Querétaro.
Ley de Medios:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.

Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Unidad de información:	Unidad de Información Gubernamental del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro.
Centro expositor:	Centro Expositor, ubicado en carretera 120, San Juan del Río-Xilitla, San Juan del Río, Querétaro.
Centro Cívico:	Centro Cívico Municipal, ubicado en Paso de los Guzmán número, colonia Las Huertas, San Juan del Río, Querétaro.
Denunciante:	Diego Jurado Lugo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 09, con sede en San Juan del Río, Querétaro.
Denunciados:	Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; y Partido Acción Nacional.
Otrora candidato:	Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro.
PAN:	Partido Acción Nacional.

RESULTANDOS

De las constancias que obran en autos del expediente al rubro indicado, se desprende lo siguiente:

I. Presentación de denuncia. El veintiséis de junio dos mil dieciocho,[1] se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito mediante el cual el denunciante interpuso denuncia en contra de los denunciados por la presunta vulneración a la normatividad electoral.

[1] Las fechas subsecuentes corresponden al año dos mil dieciocho, salvo que se indique lo contrario.

II. Diligencias preliminares. El veinticuatro de julio, la Dirección Ejecutiva ordenó realizar diligencias preliminares, consistentes en verificar el contenido de las ligas de internet ofrecidas por el denunciante en su escrito de denuncia.

III. Admisión. El dos de agosto, la Dirección Ejecutiva admitió la denuncia y ordenó emplazar a las partes para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos.

IV. Audiencia. El catorce de agosto, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos en la cual estuvo presente el representante del otrora candidato. De igual manera, se hizo constar la ausencia del denunciante y del PAN, no obstante que fueron debidamente notificados y emplazados, respectivamente.[2]

El representante del otrora candidato, en la audiencia de mérito, realizó por escrito y de manera verbal las manifestaciones y alegatos correspondientes; asimismo, presentó los medios probatorios que consideró adecuados para desvirtuar las imputaciones realizadas en su contra.

V. Vista. El catorce y diecisiete de agosto, se dio vista a las partes para que manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera dentro del plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación;[3] y se puso a su disposición el expediente de referencia.

VI. Medidas para mejor proveer. Mediante proveído de diecisiete de agosto, se ordenó realizar diligencias para mejor proveer, con el propósito de esclarecer los hechos sometidos a la consideración de esta autoridad y contar con mayores elementos para resolver. El veinte de agosto se recibió la contestación a dicho requerimiento.

VII. Estado de resolución. El trece de septiembre, la Dirección Ejecutiva emitió proveído por medio del cual puso los autos del procedimiento en estado de resolución.

CONSIDERANDOS

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/061/2018-P, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 98 y 104, numeral 1, incisos a) y r) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

[2] Las notificaciones correspondientes se advierten a fojas 54-58 del expediente.
[3] Las notificaciones correspondientes se advierten a fojas 78-81 del expediente.

Electorales; 5, fracción II, inciso a), 6, 34, fracción I, 61, fracción XXXV, 100, fracción IV, incisos a), b) y c), 101, párrafo segundo, 210, fracción VI, 211, fracciones I y IV, 213, fracciones III, IV, V y VI, 229, fracciones II y III, 254 y 255 de la Ley Electoral; 59, párrafo primero y 61 de la Ley de Medios; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto.

Segundo. Estudio de fondo. En este apartado se analizan las manifestaciones de las partes en sus diferentes etapas procesales.[4] Posteriormente, se fija la *litis*, se aborda la valoración de los medios probatorios admitidos a las partes, así como los elementos obtenidos por la Dirección Ejecutiva y, finalmente, se analiza si se acredita o no la existencia de las violaciones imputadas.

I. Planteamiento del caso

Las partes, al comparecer en el presente procedimiento, realizaron las imputaciones y defensas que consideraron pertinentes. Además, ofrecieron los medios probatorios que a su juicio las corroboran.

A. Denunciante

Del análisis de la denuncia presentada, se advierte que el denunciante refirió que:

1. El diez de marzo, se realizó el evento denominado "ENTREGA DE CERTIFICADOS MUNICIPALES CALENTADORES SOLARES" en el Centro Expositor.

2. Con relación a dicho evento, el otrora candidato realizó una publicación en *Facebook*, en la cual señaló lo siguiente:

> *Hoy inicia una nueva etapa entre el Gobierno Municipal y la ciudadanía, entregamos 5 mil calentadores solares a 5 mil familias que confiaron en este primer programa de apoyos con subsidio, en el que ellos pusieron también una aportación. Hoy quedó demostrada la fuerza de ciudadanos ejemplares, que nos dicen ayúdame pero yo también pongo mi parte, por lo que seguiremos buscando otros apoyos bajo este esquema, que nos permite incrementar los alcances, con un único fin, el que las familias tengan mejor calidad de vida.*

3. En el evento en cuestión se realizaron actos contrarios a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal y 5, fracción II, 6, 92 párrafo sexto y 100 fracción IV, incisos a), b) y c) de la Ley Electoral, consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y

[4] Dichas manifestaciones se tienen por reproducidas como si se insertasen a la letra, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

uso indebido de recursos públicos. Lo anterior, debido a que se entregaron certificados de calentadores solares, lo que a dicho del denunciante tenía como finalidad la promoción y posicionamiento del otrora candidato ante el electorado.

4. En el evento se registró la presencia del otrora candidato, quien hizo uso de la voz expresando, a grandes rasgos, que hay cinco mil familias beneficiadas y que ya se están preparando otros programas relacionados con la entrega de electrodomésticos.

5. Las declaraciones del otrora candidato (registrado con el sobrenombre "Memo Vega") quedaron plasmadas en diversos medios de comunicación, como "El Canto de los Grillos", "Diario Rotativo" y "Bitacora", los cuales, a dicho del denunciante, eran contratados y pagados por el municipio para hacer difusión a los eventos realizados por el otrora candidato y hacer promoción personalizada a favor de él.

6. El evento aludido solo tuvo como fin que el otrora candidato conviviera y se promocionara con las y los ciudadanos asistentes, los cuales, según diversos medios de comunicación, ascendieron a cinco mil habitantes de la ciudad de San Juan del Río.

7. El otrora candidato se valió de un programa gubernamental en el que se utilizaron recursos públicos con la finalidad de promoverse electoralmente ante la multitud que se encontraba presente en el evento, aprovechándose de la ciudadanía al prometer que se ofertarían artículos electrodomésticos de primera necesidad, pues en esa fecha ya era precandidato electo por su partido y se encontraba en etapa de "inter-campaña".

8. Menciona que por ley el otrora candidato se encontraba impedido para presentarse en eventos públicos y que al hacerlo se posicionó ante la ciudadanía de forma anticipada haciendo uso de recursos públicos.

9. El evento llevado a cabo resultaba innecesario, ya que el trámite de solicitud y entrega de los certificados de calentadores solares se realizaba directamente en las instalaciones del Centro Cívico, pues señala habían anuncios donde se indicaban los documentos necesarios para la entrega de calentadores o estufas.

10. Se debe sancionar al PAN toda vez que los partidos políticos tienen el deber legal de responder por las conductas desplegadas por sus miembros.

B. Denunciados

El PAN no hizo manifestaciones en las etapas del procedimiento. No obstante, el otrora candidato expresó esencialmente lo siguiente:

1. Participó en su carácter de presidente municipal en un evento oficial del municipio el diez de marzo, en concordancia con los artículos 28, 30 fracciones XXVII y XXX; y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

2. Aduce que la parte denunciante no probó ninguno de sus hechos controvertidos en la denuncia, pues no sustentó su dicho en ningún medio probatorio.

3. No recuerda las palabras que pronunció en el evento.

4. Adujo que es falso que se haya valido de su calidad de presidente municipal para utilizar eventos públicos con la finalidad de promocionarse y posicionarse electoralmente.

5. Negó que los medios de comunicación aludidos por el denunciante hayan sido contratados o pagados por el municipio.

6. Refirió que el número de participantes señalados en el evento es una apreciación subjetiva del denunciante.

7. Señaló que es falso que se hayan ofertado artículos electrodomésticos de primera necesidad en dicho evento.

8. Mencionó que de las constancias que obran en autos no se advierte la existencia de un llamamiento explícito o de un significado equivalente que de forma inequívoca solicite el apoyo o rechazo a una opción electoral.

II. Causales de improcedencia. Las causales de improcedencia se deben analizar previamente, ya sea a petición de parte o de oficio, porque si se configurara alguna, no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada, por existir un obstáculo para su válida constitución.[5]

En el caso concreto, el otrora candidato adujo que la denuncia debía desecharse y sobreseerse por resultar infundada. Sin embargo, lo argumentado no constituye alguna causal de improcedencia y tratándose de las causas de desechamiento

[5] Véase la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-5/2018.

previstas en el artículo 236 de la Ley Electoral,[6] tampoco se observa la actualización de alguna de ellas. Esto es así pues se advierte que el denunciante asentó su nombre y firma en el escrito de inconformidad, el cual acompañó con las pruebas que consideró pertinentes para acreditar su dicho.

De esta manera, al no advertirse de manera preliminar y manifiesta una causal de improcedencia, esta autoridad considera que para determinar si las violaciones alegadas son o no existentes, es preciso valorar las pruebas aportadas a la luz de los preceptos jurídicos correspondientes, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto.[7]

III. Litis. La controversia se centra en determinar si:

a) El otrora candidato realizó actos anticipados de campaña, utilizó recursos públicos a su favor y se promocionó en contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, así como 5, fracción II, inciso a), 6, 100, fracción IV, incisos a), b) y c), 211, fracciones I y IV, 213, fracciones III, IV, V y VI y 229 fracciones I y III de la Ley Electoral.

b) El PAN incumplió con su deber de garante (*culpa in vigilando)*, en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la ley invocada.

IV. Valoración de los medios probatorios

Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores. Dicho principio rige preponderantemente los procedimientos especiales sancionadores e impone a la parte denunciante la carga de presentar los elementos de convicción en los cuales respalde el motivo de su denuncia, así como el deber de identificar aquéllas que el órgano administrativo debe requerir cuando no haya tenido la posibilidad de recabarlas.[8]

En esos términos, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, sostuvo que en todo procedimiento seguido en forma de juicio, se deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se desarrollan a través de requisitos o actos específicos, tales como notificaciones, emplazamientos, términos para contestar o para oponerse a las

[6] Artículo 236. La denuncia será desechada de plano por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos sin prevención alguna cuando no reúna los requisitos indicados en las fracciones I y VI, del artículo 234, de esta Ley.
[7] Atendiendo la jurisprudencia 45/2016, de rubro: "Queja. Para determinar su improcedencia se debe realizar un análisis preliminar de los hechos para advertir la inexistencia de una violación en materia de propaganda político-electoral".
[8] Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.

pretensiones, plazos para ofrecer pruebas, modo de desahogarlas y valorarlas.[9] En el mismo sentido, la Sala Superior ha señalado en la jurisprudencia 12/2010[10] que la carga de la prueba en el procedimiento especial sancionador corresponde al denunciante.

Aunado a ello, en la valoración probatoria y en el procedimiento, deben observarse los principios convencionales y constitucionales de presunción de inocencia, no autoincriminación y proporcionalidad, así como los principios procesales establecidos en la Ley de Medios, de modo que sólo lo que se desahogue en el procedimiento, es decir, en la denuncia, en la contestación a ésta, así como la audiencia de pruebas y alegatos, permitirá que la autoridad emita una resolución correspondiente.

A. Denunciante

El denunciante, para acreditar su dicho, ofreció los siguientes medios probatorios que también fueron admitidos:

1. Acta de Oficialía Electoral IEEQ/CMSJR/C/002/2018-P del diez de marzo, realizada por la Secretaria Técnica del Consejo Municipal de San Juan del Río, Querétaro, de la cual se desprende que en esa fecha se constituyó en el Centro Expositor y dio fe, esencialmente, de lo siguiente:

    a) Una carpa blanca y frente a la misma una mampara azul con letras blancas que en la parte superior izquierda tiene un logo con la leyenda "Municipio de San Juan del Río" en color blanco y azul.

    b) En el lado superior derecho se encuentra el logo de la figura de unos arcos en tonos azul y blanco.

    c) Debajo de dichos logos se encontraron las leyendas "ENTREGA DE CERTIFICADOS MUNICIPALES CALENTADORES SOLARES" y "San Juan del Río, Marzo 2018".

2. Acta de Oficialía Electoral IEEQ/CD08/C/008/2018-P del doce de marzo, realizada por la Secretaria Técnica del Consejo Distrital 08, con sede en San Juan del Río, Querétaro, de la cual se desprende que en esa fecha se constituyó en el Centro Cívico y dio fe de lo siguiente:

---

[9] Criterio adoptado por la Sala Monterrey al resolver el expediente SM-JRC-106/2018, el dieciséis de junio. Asimismo, en la sentencia SM-JRC-115/2018 estableció que la facultad de las autoridades electorales de allegarse de otras pruebas u ordenar diligencias para mejor proveer, es potestativa; máxime, si las pruebas ofrecidas no arrojan indicios suficientes para poner de relieve esta situación.

[10] De rubro: "Carga de la prueba. En el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante".

a) Oficinas con dimensiones de diez metros de ancho, de las cuales en una se encontraban dieciséis cajas de cartón de color café con las letras y símbolos verdes: "Ecoestufa, +Salud – leña + Calor", *www.ecoestufa.com*, y de lado izquierdo tres paquetes de botellas de plástico con liquido transparente.

b) En otra oficina, se encontró una hoja blanca adherida a una puerta de cristal, la cual contenía la leyenda: "se le informa a la ciudadanía en general, que el viernes 12 de enero del presente año sera(sic) el último día para recibir solicitudes y documentación para calentadores solares y estufas ecológicas 2018. Atte. Secretaria de desarrollo social"(sic).

c) Asimismo, en el mismo lugar se observó un logotipo azul con fondo blanco con las leyendas: "SAN JUAN DEL RÍO", "H. AYUNTAMIENTO", "2015-2018"; así como un logotipo azul y blanco en el que se advirtió la leyenda "SAN JUAN DEL RÍO". "TRADICIÓN Y PROGRESO". También se dio fe de la leyenda "SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL" escrita en azul y un recuadro azul con las palabras "CENTRO CÍVICO" en blanco.

d) En diversa oficina se constató la existencia de una hoja blanca con la leyenda "las personas que pasen a entregar papeles para solicitar calentador o estufa. Favor de acomodar sus documentos de la siguiente manera: 1.- ife del solicitante, 2.- curp del solicitante, 3.- acta de nacimiento del solicitante, 4.- comprobante de domicilio, 5.- y posteriormente el curp de los integrantes del hogar del mayor al menor ya sea esposo, padres, hermanos o hijos. Lo anterior para que sea más rápido se trámite". De igual forma se encuentran los logotipos y leyendas descritos en el inciso c).

e) En el mismo lugar, se constató que seis personas preguntaron a otra persona de género masculino lo siguiente: "somos de la comunidad del Organal" "¿nos tenemos que formar, o en dónde está la fila para la entrega de papeles que nos den nuestro calentador solar?"(sic). Acto seguido la persona de género masculino les respondió "es por acá, acompáñenme". Después las personas caminan detrás de él hacia una oficina.

f) En una oficina, se hizo constar que en el interior había veinte personas, así como un número indeterminado de documentos idénticos por su contenido, que a la letra decían lo siguiente:

*(...) beneficiario este es el procedimiento para la adquisición de tu calentador solar: 1. Asistir con tu certificado, vale, acta de entrega-recepción e INE original a las instalaciones de la explanada de la feria. 2. Con los documentos anteriores dar la aportación del beneficiario ($2,500.00***). 3. Pasar al módulo de entrega para recibir calentador y garantía. Nota: es importante llevar vehículo para la transportación de las cajas que contiene el calentador: tanque (0.50mX1.5X1.10), base (1.10Mx0.15mX0.15m) y tubos (1.50mX0.25Mx0.15m), con un peso total de 30 kilos, la transportación es delicada por contar con 12 tubos de vidrio, la adquisición solo será en el periodo de 12 de marzo al 16 de abril lunes a viernes de 9:00 a 15:00 y sábado de 10:00 a 13:00, se les recuerda que es suministro no instalación.*

g) En otra de las oficinas se encontraron tres personas sentadas detrás de escritorios, las cuales iban diciendo nombres, a los cuales acudían personas que entregaban la documentación que les era solicitada, como credencial para votar y una hoja blanca en la que se aprecia nombre y apellidos, así como en la parte superior izquierda se advirtió la leyenda "SAN JUAN DEL RÍO", "H, AYUNTAMIENTO 2015-2018", en la parte central se encuentran las palabras "CERTIFICADO DE SUBSIDIO MUNICIPAL 2018" y en la parte superior derecha un logotipo y la leyenda "TRADICIÓN Y PROGRESO" junto a la palabra "folio" conteniendo a la derecha una serie de números.

h) En la misma oficina las personas que se encontraban detrás de los escritorios cotejaban y observaban las identificaciones con las hojas que les proporcionan, y a su vez entregaron documentos y les decían a las personas interesadas: "léanlos, es importante que lean completos para que se les entreguen, aquí viene el procedimiento para que reciban su apoyo".

Posteriormente las personas interesadas en el programa se retiraban del lugar.

3. Acta de Oficialía Electoral de veintiséis de julio, realizada por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva, de la cual se desprende lo siguiente:

a) De la liga de internet *https://scontent.fgdl5-1.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/29027619_1818362234904003_5618104122688405504_n.jpg?_nc_cat=0&oh=542ecce003a945346f9728fd06ee9e06&oe=5B77EB10*, se advirtió una imagen en donde aprecia un inmueble circular, techado, con un número indeterminado de personas sentadas en sillas azules fijas al lugar y acomodadas en forma de gradas; en el centro, se aprecia un escenario en donde se encontró una persona de género masculino, de

tez blanca y cabello negro, de aproximadamente cuarenta años de edad, quien viste camisa rosa y pantalón de mezclilla.

b) De la liga de internet *https://scontent.fgdl5-1.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/29027119_1818362248237335_6511961944553947136_n.jpg?_nc_cat=0&oh=607563663fa86d0671eed675d7676a8f&oe=5BADC567*, se advirtió una imagen en donde se aprecian un número indeterminado de personas sentadas en sillas azules; en primer plano, también se visualiza una persona de género masculino, tez blanca, cabello negro con lentes de micas transparentes, quien viste camisa rosa, pantalón de mezclilla y sostenía un micrófono junto a su rostro con la mano izquierda.

c) De la liga de internet *http://elcantodelosgrillos.mx/realiza-memovegamx-magna-entrega-de-5-mil-calentadores-solares*, se advierte la leyenda "Realiza @memovegamx magna entrega de 5 mil calentadores solares". Asimismo se observa una imagen en donde se ven un número indeterminado de personas sentadas en sillas azules; así como en primer plano se aprecia a una persona de género masculino, de tez blanca, cabello negro, que usa lentes de micas transparentes, viste camisa rosa y pantalón de mezclilla y sostiene en su mano izquierda un micrófono junto a su rostro.

Debajo de la imagen, se aprecia la siguiente leyenda: "Como parte de las medidas para apoyar a la economía de las familias sanjuanenses, el presidente municipal, Memo Vega, entregó 5 mil calentadores solares, apoyos en los que el gobierno municipal pone una aportación y los ciudadanos beneficiarios colaboran con una parte también".

Asimismo, se citan supuestas declaraciones del otrora candidato durante el evento, como las siguientes:

> *(...) hoy celebro que ustedes hoy estén siendo 5 mil familias de este nuevo modelo de cómo podemos trabajar en San Juan del Río; nuestro compromiso es y seguirá siendo buscar acércales programas (...)*
>
> *(...) ya estamos preparando otros programas, como la obtención de computadoras o laptops; también hemos platicado con industrias asentadas en Querétaro, por ejemplo para el tema de electrodomésticos, piensen en refrigeradores, lavadoras y estufas, yo les pregunto quién entraría a un programa como estos, estoy viendo que prácticamente todos (...)*

Los felicito, ustedes son ciudadanos ejemplares, que dicen ayúdame pero también yo pongo de mi parte; de corazón, muchas gracias; gracias por su confianza, yo también confío en ustedes.

d) De la liga de internet *https://rotativo.com.mx/noticias/locales/san-juan-del-rio/692600-subsidio-de-5-mil-calentadores-a-familias-de-san-juan-del-rio-memo-vega/*, se advierte una página de internet encabezada con la leyenda "Subsidio de 5 mil calentadores a familias de San Juan del Río: Memo Vega".

Debajo de la leyenda se advierten tres imágenes, en todas se aprecia un inmueble construido en forma circular, en el cual hay personas sentadas en sillas azules; asimismo, al centro, se observa una persona de género masculino, con camisa rosa y pantalón de mezclilla; también en dos de las imágenes se aprecia que dicha persona sostiene en su mano izquierda un micrófono.

Asimismo, en el contenido de la página de internet se aprecian diversas leyendas como las siguientes:

El Presidente Municipal de San Juan del Río, Memo Vega, entregó 5 mil calentadores solares, como parte del apoyo a la economía de las familias.

San Juan del Río, 12 de marzo 2018 (...)

(...) hoy celebro que ustedes hoy estén siendo 5 mil familias de este nuevo modelo de cómo podemos trabajar en San Juan del Río; nuestro compromiso es y seguirá siendo buscar acercarles programas (...)

(...) ya estamos preparando otros programas, como la obtención de computadoras o laptops; también hemos platicado con industrias asentadas en Querétaro, por ejemplo para el tema de electrodomésticos, piensen en refrigeradores, lavadoras y estufas, yo les pregunto quién entraría a un programa como estos, estoy viendo que prácticamente todos (...)

(...) Los felicito, ustedes son ciudadanos ejemplares, que dicen ayúdame pero también yo pongo de mi parte; de corazón, muchas gracias; gracias por su confianza, yo también confío en ustedes (...)

e) De la liga de internet *http://www.bitacoramultimediosmx.com/2018/03/entrega-memo-vega-5-mil-calentadores-solares-subsidiados-en-beneficio-de-la-economia-*

de-las-familias/, se advierte la leyenda "Entrega Memo Vega 5 mil calentadores solares subsidiados en beneficio de la economía de las familias".

Debajo se advierte una imagen en donde se aprecian a diversas personas sentadas en sillas azules; asimismo, en primer plano se observa a una persona de género masculino, tez blanca, cabello negro, que usa lentes con micas transparentes, viste camisa rosa y pantalón de mezclilla y sostiene con su mano izquierda un micrófono a la altura de su rostro.

De igual forma, se aprecian diversas leyendas como las siguientes:

> *(...) hoy celebro que ustedes hoy estén siendo 5 mil familias de este nuevo modelo de cómo podemos trabajar en San Juan del Río; nuestro compromiso es y seguirá siendo buscar acércales programas (...)*
>
> *(...) ya estamos preparando otros programas, como la obtención de computadoras o laptops; también hemos platicado con industrias asentadas en Querétaro, por ejemplo para el tema de electrodomésticos, piensen en refrigeradores, lavadoras y estufas, yo les pregunto quién entraría a un programa como estos, estoy viendo que prácticamente todos (...)*
>
> *Los felicito, ustedes son ciudadanos ejemplares, que dicen ayúdame pero también yo pongo de mi parte; de corazón, muchas gracias; gracias por su confianza, yo también confío en ustedes.*

4. Once imágenes impresas, las cuales se anexan al escrito de denuncia, las cuales coinciden con lo que fue constatado por el acta de veintiséis de julio, levantada por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva, pues se trata del contenido de las ligas de internet descritas en los incisos c, d y e del acta mencionada.

5. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

6. Instrumental de actuaciones.

B. Denunciados

El PAN no compareció a la audiencia de pruebas y alegatos, por lo que no ofreció medio probatorio alguno. En cuanto al otrora candidato, se admitieron los medios probatorios ofrecidos consistentes en:

1. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

2. La instrumental de actuaciones.

C. Diligencias realizadas por esta autoridad

Mediante proveído de diecisiete de agosto, se requirió a la Unidad de Información para que proporcionara información sobre el evento de diez de marzo y del programa de entrega de calentadores solares con la finalidad de que esta autoridad se allegara de los elementos necesarios para estar en posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo, y el veinte de agosto dicha Unidad remitió lo siguiente:

1. Oficio UIG/011/08/2018 de veinte de agosto, del cual se advierte que:

   a) En el evento de diez de marzo se entregaron certificados de calentadores solares.

   b) Al evento de diez de marzo acudió el otrora candidato en su calidad de presidente municipal.

   c) La entrega de apoyos para calentadores solares se sustenta en el Programa de Obra de Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2018 (FISM 2018)[11] perteneciente al ramo 33, publicado mediante sesión ordinaria de cabildo de dieciséis de enero.[12]

   d) El acuerdo de presupuesto autorizado es de $61,800,000.00 (sesenta y un millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N) y su fecha de inicio fue el dieciséis de enero.

   e) Existe un plan operativo y padrón de beneficiarios del FISM 2018.

   f) No existe un programa aprobado por Cabildo para entrega de electrodomésticos, computadoras o laptops.

2. Copia certificada del acuerdo SHA/0036/2018 por el cual se aprobó el FISM 2018, del cual se advierte lo referido en los incisos c), d) y e) del punto anterior.

[11] Visible en las fojas 92-99 del expediente.
[12] En adelante FISM 2018.

D. Valoración y alcance de las pruebas

Esta autoridad procede a realizar la valoración y alcance de las pruebas ofrecidas conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral; lo cual se realiza de acuerdo a lo siguiente:

Las pruebas señaladas en los numerales 1, 2 y 3 de las pruebas ofrecidas y admitidas al denunciante; así como la documentación remitida por la Unidad de Información, constituyen documentales públicas, al tratarse de actuaciones realizadas por la autoridad electoral en ejercicio de sus funciones y de documentación emitida por una autoridad municipal, por lo que se les concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; así como 38, fracción I, 42, fracciones II, III y IV, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

Las once imágenes impresas anexas al escrito de denuncia, señaladas en el numeral 4 de las pruebas ofrecidas y admitidas al denunciante, se les concede valor probatorio indiciario en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; así como 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios.

La instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana admitidas a las partes, se valoran en términos de los artículos 38, fracciones V y VI, y 46 de la Ley de Medios. Tales medios probatorios solo hacen prueba plena siempre que a juicio de la autoridad competente, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados.

E. Hechos acreditados

Descritas las pruebas que obran en el expediente y señalado su valor probatorio, de conformidad con la normatividad electoral, se procede a identificar los hechos acreditados y relacionados con la controversia.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Medios, según el cual son objeto de prueba los hechos controvertidos, mas no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes; así como del análisis realizado al caudal probatorio que obra en el expediente, en lo individual y en su conjunto de acuerdo a los artículos 38, fracciones I, II, V y VI, 42, fracciones II, III y IV, 43, 46 y 47 de la Ley de Medios, se tiene acreditado lo siguiente:

1) Precandidatura. Es un hecho público y notorio que el día del evento el otrora candidato tenía la calidad de precandidato. Esto se concluye de conformidad con: a) el proceso interno de designación de las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos y diputaciones locales por el PAN, ambos por el principio de mayoría relativa en el Estado de Querétaro;[13] y b) el Acuerdo CAEQ-013/2018,[14] conforme al cual **el diez de febrero se declaró la procedencia del registro de la precandidatura del otrora candidato a presidente municipal.**[15] También es un hecho público y notorio que el otrora candidato tuvo la calidad de candidato en el proceso electoral 2017-2018.

2) Calidad de presidente municipal al día de los hechos. Es un hecho público y notorio, por obrar en los archivos de este Instituto y por haber sido aceptado en su escrito de contestación, que el día de los hechos el otrora candidato tenía aún la calidad de presidente municipal, pues solicitó licencia para separarse del cargo el doce de marzo y se separó temporalmente el dos de abril.

3) Evento. Quedó acreditado a través de los medios de prueba y porque la Unidad de Información y el otrora candidato lo reconocieron, que el diez de marzo se llevó a cabo un evento en el Centro Expositor, ubicado en carretera 120, San Juan del Río-Xilitla, San Juan del Río, Querétaro.

4) Participación del otrora candidato en el evento. Del acta de veintiséis de julio, de la contestación al requerimiento efectuado y en razón de haber sido admitido por el otrora candidato, se acredita que asistió a dicho evento en su calidad de presidente municipal.[16]

5) Existencia del Programa FISM 2018. Quedó acreditado que en la sesión ordinaria de Cabildo del dieciséis de enero, el Ayuntamiento de San Juan del Río aprobó el FISM 2018, por el cual se determinó que a las personas que habitan en diversas localidades del municipio se les apoyaría con el suministro e instalación de calentadores solares.[17]

---

[13] Véase la siguiente página oficial del PAN en el Estado de Querétaro: *http://panqro.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/SG_112_2018-INVITACION-LOCAL-DIP-Y-AYTOS-QUERETARO.pdf*

[14] Véase la siguiente página oficial del PAN en el Estado de Querétaro: *http://panqro.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/ACUERDO-CAEQ-0132018.pdf*

[15] Sirve de sustento la siguiente jurisprudencia: "Hecho notorio. Lo constituyen los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes y, por ello, es válido que se invoquen de oficio para resolver un asunto en particular", Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, enero de 2009, tesis XX.2o. J/24, p. 2470.

[16] Visible en las fojas 38-47, 65 y 87-91 del expediente.

[17] Véase las constancias remitidas por la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, visibles en las fojas 91-97 del expediente.

6) Entrega de calentadores solares. Se acreditó la entrega de calentadores solares por el acta de oficialía de doce de marzo y por la contestación al requerimiento efectuado a la Unidad de Información. Asimismo, se acredita por el acta de oficialía referida que la entrega se realizó en la "explanada de la feria" o Centro Expositor, previa entrega de diversa documentación entre la que figuraban "vales o constancias",[18] del doce de marzo al dieciséis de abril.[19]

7) Entrega de certificados de calentadores solares en el evento. Se acreditó que se entregaron vales o certificados[20] de calentadores solares durante el evento de diez de marzo, por así constar en la contestación al requerimiento efectuado el diecisiete de agosto.[21]

8) Campañas. Es un hecho público y notorio para esta autoridad que el periodo de precampañas dentro del presente proceso electoral ordinario, comenzó el trece de enero y finalizó el once de febrero,[22] con lo cual se concluye que si el evento en cuestión tuvo lugar el diez de marzo, entonces se realizó días después de fenecer la etapa aducida, es decir, después del periodo de precampañas[23] y antes del periodo de campañas que inició el catorce de mayo.[24]

9) Manifestaciones del otrora candidato en el evento. De igual forma, se tienen por acreditadas las manifestaciones realizadas por el otrora candidato durante el desarrollo del evento, pues de los medios probatorios, se desprenden notas periodísticas de al menos tres medios de comunicación que coinciden en lo sustancial respecto al desarrollo del evento; pues de acuerdo a la Sala Superior, "si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye",[25] como en el caso concreto en donde el otrora candidato no negó haber vertido manifestaciones en el evento referido, la fuerza indiciaria es mayor, porque indicó que había realizado manifestaciones pero no recuerda cuáles.[26]

---

[18] Visible en las fojas 19-29 y 87-91 del expediente.
[19] Visible en la foja 25 del expediente.
[20] Se advierte del acta de oficialía electoral de doce de marzo, visible a foja 25, que el certificado y vale son el mismo documento, pues se refiere que se necesita "certificado, vale o acta de entrega".
[21] Visible a la foja 88 del expediente.
[22] De conformidad con el artículo 99 de la Ley Electoral, la resolución INE/CG386/2017, el acuerdo INE/CG478/2017, así como el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por el que se ajusta el calendario electoral del proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado de Querétaro, en atención al acuerdo INE/CG478/2017, visible en la siguiente liga de internet: *http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_30_Oct_2017_6.pdf*
[23] Como obra en el procedimiento especial sancionador con número de expediente IEEQ/PES/005/2018-P.
[24] El artículo 101 de la Ley Electoral dispone que las campañas para diputaciones y ayuntamientos darán inicio cuarenta y ocho días naturales anteriores al día de la elección. Así, considerando el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual la jornada electoral para el año 2018 se llevará a cabo el primer domingo de julio, se tiene que la fecha para el inicio de campañas es el catorce de mayo.
[25] Jurisprudencia 38/2002 con rubro "Notas periodísticas. Elementos para determinar su fuerza indiciaria."
[26] Visible a foja 66 del expediente.

V. Análisis de las conductas imputadas

En este apartado se analiza si, a partir de los hechos acreditados, se actualizan o no las violaciones denunciadas en el siguiente orden: a) actos anticipados de campaña, b) uso indebido de recursos públicos, c) promoción personalizada e d) incumplimiento del deber de garante por parte del partido (*culpa in vigilando*). Para lo cual, en primer lugar se indican las premisas normativas aplicables y, posteriormente, si los hechos denunciados que han quedado acreditados se ajustan o no a ellas.

A. Marco normativo

I. Actos anticipados de campaña

El artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral, prevé que los actos anticipados de campaña son actos de expresión realizados bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de persona, candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido. Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 212, fracción II del ordenamiento citado, tal conducta puede ser realizada por cualquier persona.

Ahora bien, la Sala Superior ha establecido que para la configuración de actos anticipados de precampaña y campaña, deben actualizarse los elementos: *personal, subjetivo y temporal.*[27]

Para acreditar el elemento subjetivo, la Sala Superior ha señalado en la jurisprudencia 4/2018[28] que se requiere que el mensaje sea **explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral**. Esto es, el elemento subjetivo se actualiza, **en principio**, a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral. Para determinar lo indicado, de acuerdo con el órgano jurisdiccional, la autoridad debe analizar:

a) Si el contenido del acto incluye:

I. Alguna **palabra o expresión** que de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.

[27] Elementos establecidos por la Sala Superior, entre otras, en la sentencia SUP-REP-22/2018.

[28] "Actos anticipados de precampaña o campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (legislación del estado de México y similares)".

II. O bien, también contempla la posibilidad de que esa palabra o expresión tenga un **significado equivalente** de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

b) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

II. Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

El artículo 134, párrafo primero de la Constitución Federal, señala que los recursos económicos dispuestos por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para satisfacer los objetivos a los cuales estén destinados.

Asimismo, el párrafo séptimo del citado artículo establece que las y los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por su parte, el párrafo octavo del artículo de referencia menciona que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, la cual difundan como tales, los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deben tener carácter institucional, así como fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con los criterios de la Sala Superior, la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, imagen, voz o símbolo, de la o el servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando se contenga en la propaganda institucional.[29] Asimismo, dicha conducta puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social, sin implicar que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.[30]

[29] Véase lo determinado en la sentencia SUP-REP-1/2015.
[30] *Idem*.

El último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, deben garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar; con lo cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el cual se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desatención.

El artículo 6, párrafo primero de la Ley Electoral establece que las y los servidores públicos de la Federación, del Estado y los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como las y los candidatos independientes.

Por su parte, el artículo 100, fracción IV de la Ley Electoral prevé que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se deben atender, entre otras, que las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y municipios, tienen las prohibiciones siguientes:

a) Ejercer o utilizar los recursos financieros, materiales y humanos que tengan asignados o a su disposición, para favorecer o perjudicar a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, influyendo en la equidad en la contienda.

b) Participar, por sí o por interpósita persona, en la entrega de bienes, obras, productos de la canasta básica o de primera necesidad, materiales de construcción, así como de otorgar cualquier prestación económica al elector, para favorecer o apoyar a partidos políticos, coaliciones o candidatos.

c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deben hacerse sin fines electorales. En ningún caso, las campañas publicitarias incluirán nombres, imágenes, voces, frases publicitarias o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El artículo 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral, señala como infracciones de los aspirantes a candidatos independientes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al mencionado ordenamiento, la realización de actos anticipados de campaña o precampaña, así como el incumplimiento de cualquier disposición contenida en la referida ley.

Por su parte, el artículo 213, fracciones III, IV, V y VI de la Ley Electoral dispone que constituyen infracciones a la Ley en comento por parte de las autoridades o de las y los servidores públicos, según sea el caso, de la Federación, Estado y municipios, órganos autónomos y cualquier otro ente público, las siguientes:

a) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes a candidatos independientes, precandidatos o candidatos a los cargos de elección popular, durante los procesos electorales.

b) La difusión de propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación que sea contraria a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

c) La utilización de programas sociales y de sus recursos privados, de los ámbitos federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

d) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las Leyes Generales y la Ley Electoral.

Como se colige, la legislación estatal prevé la prohibición de las y los servidores públicos de utilizar los recursos públicos bajo su responsabilidad para fines diversos a los encomendados, así como la obligación de abstenerse de destinar los recursos financieros, materiales y humanos asignados o a su disposición, para favorecer o perjudicar a los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos, influyendo en la equidad en la contienda electoral.

Ahora bien, los elementos para determinar la acreditación de la promoción personalizada son los siguientes:[31]

1. *Elemento personal:* se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la o el servidor público en cuestión.

2. *Elemento temporal:* dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, pero a su vez, también puede decidir el órgano competente del estudio de la infracción atinente.

[31] Dichos elementos tienen sustento en la Tesis Jurisprudencial 12/2015, con rubro: "Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla".

3. *Elemento objetivo o material:* impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

IV. Culpa in vigilando

La figura de la *culpa in vigilando*[32] se estipula en el artículo 25, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, el cual impone a los institutos políticos el deber de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de la ciudadanía.

Por su parte, el artículo 443, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como infracciones atribuibles a los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones legales aplicables.

La Ley Electoral, en el artículo 34, fracción I, indica que los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Federal, la Constitución Estatal, las Leyes Generales y la Ley Electoral, respetando los derechos de sus afiliados, de la ciudadanía y la libre participación política de los demás partidos. Asimismo, el artículo 210, fracción VI de ese ordenamiento, dispone que constituye una infracción de los partidos políticos la omisión de vigilar la conducta de sus precandidatos y candidatos, entre otros.

B. Caso concreto

I. Actos anticipados de campaña atribuidos al otrora candidato.

De conformidad con las consideraciones normativas referidas, se procede a analizar si se actualizan los elementos *personal, temporal y subjetivo* de los actos anticipados de campaña. Para lo anterior, será materia de estudio la participación y manifestaciones del otrora candidato en el evento de diez de marzo y la entrega de los "vales o certificados" y calentadores solares como parte del FISM 2018.

[32] Tesis XXXIV/2004 y jurisprudencia 17/2010. Asimismo, las sentencias SUP-RAP-151/2014 y sus acumulados, SUP-RAP-155/2014, SUP-RAP-185/2014, SUP-JE-21/2014 y SUP-JE-3/2014.

Así, se acredita el *elemento personal*, pues el otrora candidato estuvo presente el diez de marzo en el evento celebrado en el Centro Expositor, en el que realizó manifestaciones a las personas asistentes. También se acredita el *elemento temporal*, toda vez que los hechos acontecieron dentro del proceso electoral ordinario 2017-2018, concretamente después de haber fenecido la etapa de precampañas, como se afirmó líneas atrás, y antes de que iniciara la etapa de campañas (catorce de mayo).

Sin embargo, no se acredita el *elemento subjetivo*, puesto que al analizar las manifestaciones realizadas por el otrora candidato en el evento de referencia, así como las circunstancias en las que se realizó, no se advierte alguna palabra o expresión que de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llame a votar a favor o en contra de su persona o se posicione a sí mismo con el fin de obtener una candidatura, o bien, alguna expresión que, valorada en su contexto, posea un significado equivalente. Tampoco se acredita algún posible impacto en la ciudadanía que afectara o hubiera podido afectar la equidad en la contienda.

En efecto, se aprecia que el mensaje dirigido a las personas presentes en el evento consiste en manifestaciones relacionadas con el ejercicio del cargo que ostenta el otrora candidato. Asimismo, los indicios respecto de que se trató de un evento masivo,[33] son insuficientes para aseverar que se haya celebrado en los términos denunciados o que el mismo haya puesto en peligro o transgredido los principios que rigen el proceso electoral; dado que de las probanzas presentadas por el denunciante, como las allegadas por esta autoridad electoral como diligencias para mejor proveer, no se advierten elementos de convicción que demuestren alguna trasgresión a la normatividad electoral.

Esto es así, toda vez que, en primer lugar, no es posible determinar la cantidad aproximada de asistentes, ya que en el requerimiento efectuado a la Unidad de Información, ésta refirió que se desconocía la cantidad[34] y no obran elementos probatorios adicionales por medio de los cuales se llegue a la convicción del número de personas presentes. Y en segundo lugar, si bien se acreditó que durante el evento se hizo entrega de "vales o certificados" de calentadores solares, por medio de los cuales posteriormente los beneficiarios recibirían ese apoyo, del sumario no se desprende que esa entrega o la ejecución del programa social en cuestión, hubiera tenido una connotación electoral por medio de la cual el otrora candidato se hubiera beneficiado, toda vez que conforme al artículo 100, fracción V de la Ley Electoral, pueden entregarse los beneficios sociales hasta antes del inicio de campañas.

[33] Véase la tesis LXXXVIII/2016 con rubro: Programas sociales. Sus beneficios no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.
[34] Visible a foja 88 del expediente.

Cabe destacar que la Sala Superior[35] ha determinado que la norma prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en la que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona, con la finalidad de inducir o presionar al elector para obtener su voto, por lo que para actualización de esta infracción es necesario:

a) La entrega de un material prohibido o algún beneficio; y

b) Que la entrega tenga el objetivo de presionar o inducir a la población a otorgar su voto en favor de determinada opción política.[36]

Dicho órgano jurisdiccional, en el precedente SUP-JRC-384/2016, que dio origen a la tesis LXXXVIII/2016: *Programas sociales. Sus beneficios no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral*; estableció que la modalidad de entrega de títulos de propiedad, cancelación de hipotecas, apoyos de vivienda y escrituras, en un evento masivo *durante las campañas electorales*, no estaba justificada, tampoco que se tratara de un programa de primera necesidad para la población ni que estuviera justificada la necesidad de que la entrega de los beneficios, en esa modalidad, se hubiese realizado durante la campaña electoral y no después.

En el caso que nos ocupa, la entrega de los certificados de los calentadores solares, se realizó previo al inicio de las campañas electorales (14 de mayo), y conforme a lo dispuesto en el artículo 100, fracción V de la Ley Electoral; de ahí, que no se pusieran en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales.

En consecuencia, al no actualizarse el elemento subjetivo, no se acreditan los actos anticipados de campaña, pues los tres elementos deben confirmarse de manera concurrente.[37]

II. Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidos al otrora candidato

[35] SUP-RAP-55/2018.
[36] SM-JDC-638/2018 y su acumulado SM-JRC-163/2018.
[37] Lo cual tiene sustento en la jurisprudencia 4/2018, de rubro "Actos anticipados de precampaña o campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (legislación del Estado de México y similares)".

El evento tuvo lugar con motivo de la ejecución del FISM 2018, en virtud del cual, entre otros aspectos, se determinó que a las personas que habitan en diversas localidades del municipio se les beneficiaría con el suministro e instalación de calentadores solares.[38] En ese sentido, si bien se denuncia que el otrora candidato se benefició indebidamente de dicha entrega para posicionarse, éste niega que su actuación se haya apartado de la legalidad, por lo cual es preciso analizar el marco normativo que rige su actuar.

Como lo ha sostenido la Sala Superior, la prohibición dirigida a las personas servidoras públicas de promocionarse y emplear recursos públicos de manera indebida, no tiene por objeto impedir los actos que por su naturaleza les corresponde efectuar y menos prohibir su participación activa en la entrega de bienes y servicios a las personas gobernadas en la demarcación territorial que corresponda, pues de lo contrario atentaría contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población. El objeto de dicha prohibición es evitar el uso de recursos públicos para fines distintos a los que determina la ley y que el funcionariado público aproveche la posición en la que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero y, de esta manera, afecten la contienda electoral.[39]

En ese sentido, el artículo 31, fracción IX de la Ley de Orgánica Municipal del Estado de Querétaro señala que los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen, entre otras, las facultades y obligaciones de vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal; así como de conformidad con el artículo 45, fracción VIII de la Ley General de Desarrollo Social, corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.

Por ello, se actualizan los *elementos personal y temporal* de la promoción personalizada, en tanto que se acredita que el otrora candidato estuvo presente y se dirigió a las y los asistentes del evento en cuestión realizado durante el proceso electoral, después de concluir la etapa de precampañas y antes de que iniciara la de campañas. No obstante, no se acredita el *elemento objetivo o material*, pues no se desprende de las manifestaciones realizadas por el otrora candidato que tuvieran alguna pretensión de promocionarse a sí mismo o a un tercero, solicitar el voto a su favor o condicionar a cambio de una preferencia partidista, la entrega de los beneficios del programa social, el uso del mismo, la implementación de cualquier otro programa social o la aplicación de recursos públicos.

[38] Véase las constancias remitidas por la Unidad de Información en las fojas 87-97 del expediente.
[39] Sirve de apoyo lo sostenido en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JRC-0384/2016, SUP-REP-10/2018 y SUP-JRC-117/2018.

Lo anterior se concluye porque el otrora candidato, quien en el momento de la realización de los hechos tenía la calidad de presidente municipal, asistió a un evento relacionado con un programa social el diez de marzo y actuó en el ámbito de sus facultades y en el estricto cumplimiento de las obligaciones citadas.[40]

Ello se refuerza al tomar en cuenta que no existen medios probatorios para determinar que el otrora candidato realizó manifestaciones que tuvieran alguna finalidad electoral y, si bien quedó acreditado que los "vales" o "constancias" de calentadores solares se entregaron en el desarrollo del evento, no hay elementos para determinar la participación del otrora candidato en esa entrega, ni tampoco si existió algún otro factor que tuviera como consecuencia que los asistentes relacionaran los beneficios sociales con la precandidatura que en ese momento ostentaba o elemento contextual que generara una presunción de que se pusieron el peligro los principios de imparcialidad y equidad que rigen el proceso electoral. Aunado a ello, el acto en donde se entregaron los "vales" o "certificados" fue permitido por la norma, de conformidad con el artículo 100, fracción V de la Ley Electoral, toda vez que cuando se realizó el evento, aún no iniciaba la etapa de campañas.

No pasa desapercibido que quedó acreditado que en el evento el otrora candidato hizo referencia a beneficios relacionados con la entrega de electrodomésticos, computadoras o laptops, sin embargo, de la información proporcionada por la Unidad de Información se desprende que no existe ningún programa aprobado por Cabildo que contemple la entrega de esos beneficios.

Asimismo, quedó acreditado que los calentadores solares no se entregaron durante el desarrollo del evento, pues en el acta de oficialía electoral del doce de marzo se constató que el proceso de entrega se llevaba a cabo en las instalaciones del Centro Cívico del doce de marzo al dieciséis de abril.[41]

Igualmente, debe precisarse que de la realización del evento de mérito no se desprende el uso indebido de recursos públicos, por lo cual existe una presunción de que el ejercicio de estos fue lícito y no contrario a derecho. Sirve de apoyo lo sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 38/2013, de rubro: "Servidores públicos. Su participación en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral".

---

[40] Véase la jurisprudencia de la Sala Superior 38/2013 con rubro "Servidores públicos. Su participación en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral."
[41] Visible en la foja 25 del expediente.

Lo anterior se refuerza al acreditarse que ni en los elementos del escenario donde se llevó a cabo el evento ni en las manifestaciones del otrora candidato, se aprecia algún símbolo o referencia explícita que vinculara el evento con una promoción del otrora candidato. En su lugar, lo único que cabe concluir es que el evento constituyó un simple ejercicio de gobierno.

Asimismo, de la información remitida por la Unidad de Información Gubernamental se desprende que el programa social relacionado con la entrega de los calentadores solares cuenta con un padrón de beneficiarios y un plan operativo, por lo cual su ejecución no se aparta de la normatividad.[42] Por tanto, es inconcuso que el evento de referencia, así como el programa social indicado, fueron realizados con recursos públicos sin contrariar la ley.

En consecuencia, se determina la inexistencia de las violaciones objeto de denuncia atribuidas al otrora candidato, consistentes en actos anticipados de campaña uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada; tomando en consideración la jurisprudencia 21/2013, con rubro: "Presunción de inocencia. Debe observarse en los procedimientos sancionadores electorales", la cual se aplica a su favor, al no contarse con elementos que permitan determinar lo contrario.

III. Falta del deber de cuidado (culpa in vigilando)

La parte denunciante atribuyó al PAN la falta de deber de cuidado (*culpa in vigilando*), como consecuencia de las conductas atribuidas al otrora candidato, consistentes en la comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Sobre el particular, se precisa que la Sala Superior ha sostenido que los partidos políticos, en su calidad de garantes del proceder de sus militantes no pueden ser responsables de las conductas propias de los servidores públicos.

Así, puesto que del caso en cuestión no se acreditan las conductas imputadas y toda vez que se trata de una persona que en la fecha de la realización del evento tenía la calidad de servidor público, no se actualiza la *culpa in vigilando* del partido político denunciado.[43]

Por lo expuesto y fundado, el órgano de dirección superior emite los siguientes:

[42] Véanse las constancias remitidas por la Unidad de Información visibles en las fojas 87-91 del expediente.

[43] Así lo sostuvo la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-545/2011 y su acumulado, y SUP-RAP-122/2014. Igualmente, sirve de sustento la Jurisprudencia 19/2015 de rubro: "Culpa in vigilando. Los partidos políticos no son responsables por las conductas de sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos".

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declaran inexistentes las violaciones objeto de la denuncia, atribuidas a Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; así como al Partido Acción Nacional.

SEGUNDO. Notifíquese y publíquese como corresponda en términos de la normatividad aplicable.

Quien ostenta la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto **HACE CONSTAR** que el sentido de la votación en la presente resolución, fue como sigue:

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
MTRO. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ		✓
MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES		✓
MTRA. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRA. MARÍA PÉREZ CEPEDA	✓	
DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	—	—
M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	

M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO
Consejero Presidente

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/PES/061/2018-P.

Con el debido respeto a los miembros de este colegiado, emito **voto particular** respecto a la resolución de referencia, en los términos que expongo enseguida:

En el proyecto se propone declarar la inexistencia de las siguientes conductas: 1) actos anticipados de campaña, 2) promoción personalizada y, 3) uso indebido de recursos públicos.

En el caso, es un hecho reconocido por las partes, que el diez de marzo del año en curso, en las instalaciones del Centro Expositor, se llevó a cabo un evento masivo en el que asistieron aproximadamente cinco mil personas para la entrega de "vales" o "certificados" que amparaban calentadores solares para vivienda, en dicho acto participó el entonces Presidente Municipal de San Juan del Río y precandidato a elección consecutiva por dicho cargo de elección popular.

Al respecto, en la resolución de la que me aparto, se sostiene en lo siguiente:

1) En cuanto a los *actos anticipados de campaña*.

   a) Se acreditan los elementos *personal* y *temporal*, ya que, respecto al primero, está demostrada la participación del denunciado en dicho evento y, respecto al segundo, se acredita que dicho acto se realizó dentro del proceso electoral.
   b) No se acredita el elemento *subjetivo* porque de la participación de denunciado no se advierte ninguna manifestación que llame a votar a su favor o en contra de alguna fuerza política o que se posicione asimismo para obtener el voto.

En el caso, se cuenta con pruebas indirectas que debieron considerarse al momento de resolver, ello, a efecto de establecer, a partir de una cadena de pasos inferenciales, las hipótesis sobre las que descansa el hecho principal. Se trata de lo que el procesalista italiano Michele Taruffo denomina "*evidencias en cascada*" (*cascade evidence)*.[1]

En la especie, considero que el proyecto pasa por alto las pruebas obrantes en el sumario, las cuales, en mi concepto, **demuestran la existencia de un evento masivo,** como enseguida lo expongo.

Al respecto, en el expediente obran lo siguientes medios de prueba:

a) *El* ***reconocimiento expreso*** del denunciado al dar contestación al hecho tercero de la denuncia, relativo a haber participado en el evento de referencia el día, hora y lugar a que hizo alusión el denunciante (visibles a fojas 03 y 65 del sumario).

---

[1] Esta figura se presenta, cuando el elemento de confirmación de la hipótesis principal deriva de una cadena de pasos inferenciales, obtenidos de hechos secundarios. Cada hecho secundario es idóneo para fundar inferencias sobre el hecho sucesivo.

La conclusión se obtiene por la inferencia que va, del último hecho secundario de la cadena, a la hipótesis del hecho principal.

La cadena de inferencias puede ser formulada, válidamente, hasta llegar a la conclusión del hecho principal, sólo si cada inferencia produce conclusiones dotadas a partir de un grado de confirmación fuerte y criterios adecuados.

No importa la longitud de la cadena, siempre que cada uno de los eslabones esté debidamente sostenido, en la base de la inferencia precedente. El grado de confirmación del hecho principal no es en función de todas las inferencias que componen la cadena, sino sólo en función de la última inferencia y del criterio en el que ésta se fundamente.

Ninguna de las inferencias de la cadena debe tener un margen de duda tal, que haga irrazonable su adopción como hipótesis verdadera sobre el hecho secundario. Cada hecho o circunstancia que se tenga, por cierto, constituye la premisa de la que se parte para conectar con el siguiente eslabón.

Al respecto véase TARUFFO Michelle, "La prueba de los hechos" ed. 2ª, Ed. Trotta, Bolognia, Italia, 2002, p.p.265-277.

b) ***El hecho no controvertido*** derivado de la publicación que se le atribuyó al denunciado respecto a su cuenta de la red social *Facebook*, en la cual afirmó: ***entregamos 5 mil calentadores solares a 5 mil familias que confiaron en este primer programa*** (visibles a fojas 03 y 65 del sumario).

c) ***Las notas periodísticas y las oficialías electorales,*** ambas probanzas, la primera, relativa a diversas notas periodísticas que informan sobre dicho evento y, las segundas, que dan cuenta tanto de su existencia como de su contenido en los diversos portales electrónicos a los que hizo alusión el denunciante (visibles a fojas 13 a 18 y 38 a 47 respectivamente).

Dichas notas son consistentes en indicar la realización de un evento el diez de marzo del año en curso en el Centro Expositor de San Juan del Río, así como la participación del denunciado en el que se entregaron cinco mil certificados que amparaban igual número de calentadores solares.

En efecto, el medio de comunicación denominado "El canto de los Grillos" dio cuenta de ello y, respecto a esta circunstancia –asistencia de al menos 5 mil personas- señaló:

> *Como parte de las medidas para apoyar la economía de las familias sanjuanenses, el Presidente Municipal Memo Vega, entregó* ***5 mil calentadores solares****....*

Dicho medio de comunicación, al referirse a las palabras del denunciado en el citado evento, señaló, entre varias, lo siguiente:

> *...hoy celebro* ***que ustedes hoy estén siendo 5 mil familias*** *de este nuevo modelo de cómo podemos trabajar en San Juan.*

De la misma forma, el "Diario Rotativo" informó:

> *...El Presidente Municipal de San Juan del Río, Memo Vega,* ***entregó 5 mil calentadores solares****, como parte del apoyo a la economía de las familias* (...)

A su vez, el "Periódico Digital" señaló:

> *El Presidente Municipal de San Juan del Río, Memo Vega,* ***entregó 5 mil calentadores solares****...*

d) El hecho notorio, relativo al comunicado que aparece en la página oficial del Ayuntamiento de San Juan del Río, del que se desprende **la entrega de cinco mil calentadores solares** a igual número de asistentes[2].

e) ***La respuesta al requerimiento dictado como medida para mejor proveer***, de la que se desprende, entre varios, el acuerdo de Cabildo de diecisiete de enero del año en curso, en el que, entre otros, **se aprobó la adquisición y entrega de más de 5,960 calentadores solares** (visible a fojas 94 a 95).

---

[2] Nota consultable en la liga electrónica: https://www.sanjuandelrio.gob.mx/index.php/1394-entrega-memo-vega-5-mil-calentadores-solares-subsidiados-en-beneficio-de-la-economia-de-las-familias; La información de referencia no fue considerada en el proyecto del que me aparto, sin embargo, considero que la misma constituye un hecho notorio y, por tanto, debió considerarse al momento de resolver, puesto que la misma obra en la página oficial de una entidad gubernamental como, en el caso, la página del Ayuntamiento de San Juan del Río, Querétaro.

Lo anterior encuentra sustento en la Tesis: **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**; la cual, sostiene, en esencia, que (...) *los datos publicados en documentos o páginas situados en redes informáticas constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público a través de tales medios al momento en que se dicta una resolución judicial* (...).

Tesis: I.3o.C.35 K; [TA]; registro: 2004949, Décima Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Materia(s): Civil; Libro XXVI; Tomo 2.

año en curso, esto es, dentro del proceso electoral, aspecto que resulta relevante para develar una práctica inadecuada dentro del proceso electoral.

En el mismo sentido, debe tomarse en consideración que en la época en la que se verificaron los hechos denunciados -10 de marzo de 2018- se desarrollaba la intercampaña[4], aunado a que, es un hecho notorio que el denunciado -quien participó en el evento de referencia- fue designado para contender en elección consecutiva para el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de San Juan del Río, por lo que le asistía un deber de cuidado con la finalidad de evitar que con un actuar de esta naturaleza, se vulnerara la equidad en la contienda electoral.

En suma, considero que si: **1)** la aprobación de un programa social se realizó en el curso de un proceso electoral (enero de 2018); **2)** existen pruebas suficientes para establecer que se realizó un evento masivo (cinco mil personas); **3)** en dicho evento masivo se entregaron "vales" o "certificados" de calentadores solares; **4)** en el referido evento participó el denunciado; **5)** el citado evento se realizó en la intercampaña; **6)** el denunciado, Presidente Municipal, tenía la calidad de precandidato a elección consecutiva; **7)** el evento carece de juricidad, necesidad, objetividad, pertinencia, razonabilidad y finalidad; **8)** la campaña no es la única fase del proceso en el que deban presentarse este tipo de infracciones; **9)** aún y cuando la irregularidad se presentó en intercampaña la conducta pudo haber impactado negativamente tanto en dicha fase, en la campaña y en el proceso electoral; **10)** no existe evidencia sobre la existencia de un padrón de beneficiarios; **11)** las reglas de operación de dicho programa no son coincidentes con lo aprobado por la autoridad municipal; **12)** no existe norma que faculte al presidente municipal para realizar eventos masivos para la entrega de programas sociales; **13)** de la aprobación del programa no se advierte que dichos bienes deban entregarse en la modalidad en la que se realizó; y **14)** no existe justificación en cuanto a la necesidad de la

[4] En términos de lo previsto en el artículo 99, de la ley electoral local así como de los acuerdos INE/CG386/2017 e INE/CG478/2018, el periodo de precampañas se desarrolló del 13 de enero al 11 de febrero del año en curso, por lo que, los hechos denunciados (17 de febrero) se verificaron en etapa de precampañas.

c) Los medios probatorios son insuficientes **para advertir que se tratara de un evento masivo**, ya que **ni siquiera es posible desprender una cantidad aproximada de asistentes**.
d) Si bien está demostrada la entrega de "vales" o "certificados" que amparan calentadores solares **no se desprende que el entonces candidato participara en dicha entrega**.
e) No se acreditó la **entrega directa** de calentadores solares.

2) En cuanto a la *promoción personalizada y uso de recursos públicos*:

a) El evento se realizó con motivo del ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo de dicho servidor público (vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales).
b) No se acredita el elemento *objetivo o material*, ya que, de las manifestaciones del denunciado no se advierte ninguna tendente a posicionarse así mismo o a un tercero
c) El denunciado realizó dicha actividad en el ámbito de sus facultades y en estricto cumplimiento de sus obligaciones.
d) **Los calentadores solares no se entregaron durante el evento.**
e) **El programa social de entrega de calentadores solares cumple con la normatividad aplicable por lo que no hay contravención a la ley.**

Al respecto, me aparto de las consideraciones de la resolución, relacionadas con la inexistencia de las conductas denunciadas, ya que, en mi concepto, sí existen elementos mínimos que permiten establecer la actualización de dichas conductas y, eventualmente, la imposición de las sanciones respectivas.

En la especie, disiento de las consideraciones de la resolución relativas a la inexistencia de elementos que acrediten la celebración de un *evento masivo*.

Los medios de convicción en cita me conducen a establecer que, diverso a lo sostenido en la resolución, **los hechos de referencia sí constituyeron la celebración de un evento masivo** de entrega de "vales" o "certificados" que amparaban la entrega de calentadores solares **y, que en dicho evento, participó el denunciado.**

De igual forma, me aparto de las consideraciones a partir de las cuales se sostiene que *tampoco es posible desprender la cantidad aproximada de asistentes*, ya que, como se advierte de lo expuesto, es un hecho reconocido por las partes y no controvertido por el denunciado, la cantidad aproximada de asistentes a dicho evento, aunado a que dichos reconocimientos también aparecen respaldados tanto con las notas informativas y, además, son coincidentes con la cantidad de calentadores solares aprobados por el Cabildo mediante acuerdo de diecisiete de enero del año en curso.

Las evidencias de referencia no fueron tomadas en consideración en el proyecto, por lo que considero que se desatendió el principio de exhaustividad que debe imperar en todo procedimiento seguido en forma de juicio. Ello es así, puesto que constituye obligación de toda autoridad valorar las pruebas obrantes en el sumario y, con base en ello, formarse una convicción para resolver en consecuencia.

Sin embargo, en el proyecto del que me aparto solo se ocupa de realizar una expositiva del derecho y no una valoración de los hechos a la luz de las pruebas que obran en el expediente, razón que me impide acompañar la propuesta.

En efecto, es obligación de toda autoridad, al momento de emitir una determinación, considerar el cúmulo de probanzas para arribar a la certeza sobre los hechos y, para ello, debe pronunciarse respecto de las pruebas obrantes en el sumario a efecto de establecer, con un mínimo probabilístico, los enunciados sostenidos por las partes.

En el mismo sentido, me aparto de las consideraciones a partir de las cuales se sostiene la inexistencia de la infracción con base en que el denunciado no participó en la entrega de los bienes, ya que, en mi concepto, la circunstancia de que el presunto infractor participe o no en su entrega física, no es *conditio sine qua non* para su actualización.

En efecto, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-JRC-384/2016) que, en casos como el que nos ocupa, es necesario determinar si la ejecución del referido programa social (entrega de "vales" o certificados que amparan calentadores solares) **o la modalidad en que se realiza, es constitucionalmente indispensable en el marco del desarrollo de un proceso electoral,** tomando en consideración que es necesario garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

En el caso, considero que **la modalidad en la que se llevó a cabo el referido programa social** –evento masivo para la entrega de "vales" o "certificados"**- no era constitucionalmente indispensable.**

Lo anterior, puesto que en la especie **no está demostrada o acreditada la necesidad de entregar dichos documentos a través de un evento masivo**, tampoco está demostrado que exista disposición que habilite al referido servidor público para operar dicho programa en una modalidad de esta naturaleza.

A lo anterior, no es óbice lo sostenido en el proyecto en cuanto a que dicho funcionario público estaba habilitado para participar en el referido evento masivo conforme a lo previsto en el artículo 31, fracción IX de la Ley Orgánica Municipal, puesto que, en mi concepto, dicho numeral solo habilita al denunciado para vigilar y verificar la actuación de las dependencias a su cargo, pero no para participar en un evento cuya modalidad, como la que se presentó en la especie, carece de sustento normativo.

En el caso, considero que la participación del denunciado en dicho evento no se trata del ejercicio de una facultad de vigilancia o verificación, sino de la ejecución de un programa cuya modalidad –evento masivo- carece tanto de sustento normativo para realizarse en la forma en que se llevó a cabo, es decir, es ausente de juricidad, así como como de otros elementos como los de objetividad, necesidad, finalidad y razonabilidad en el marco de un proceso electoral.

Por el contrario, el evento de referencia permite establecer, dadas las circunstancias en que aparece demostrado, que el mismo se llevó a cabo con la autorización o aquiescencia del denunciado, **faltando a un deber de cuidado** que, dentro del marco del desarrollo de un proceso electoral, dicho servidor público estaba obligado a observar, dada la calidad del cargo que ostentaba –**Presidente Municipal**- la temporalidad en que el evento masivo se desarrolló -**intercampañas**- así como la calidad de **precandidato** a la elección consecutiva que tenía al momento de la realización del referido acto público.

Con base en lo anterior, considero que en la especie el evento masivo de referencia (entrega de "vales" o "certificados" de calentadores solares) en el que asistieron aproximadamente cinco mil personas, dentro del marco de la intercampaña electoral, carece de justificación.

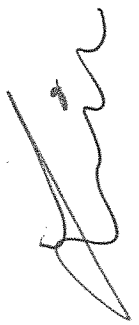
Lo anterior, en atención a que, en términos de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la entrega de dichos bienes no se ubica dentro de aquellos considerados como de primera necesidad para la población, ni tampoco está justificada la necesidad de que su entrega, deba realizarse en esa modalidad, dentro del proceso electoral y no después.

En el mismo sentido, me aparto de las consideraciones relativas a la temporalidad de la infracción, esto es, en la resolución se sostiene, en esencia, que si la conducta tildada de infractora se realizó fuera del periodo de campañas entonces la conducta es inexistente.

En el particular, considero que se incurre en una imprecisión en la delimitación de la conducta infractora, esto es, la conducta denunciada se realizó en el marco de un proceso electoral en el que los principios constitucionales que lo rigen deben tutelarse desde su inicio hasta su conclusión.

El proceso electoral, **es un acto jurídico complejo** en el que todas las etapas están comunicadas e interconectadas, por ello, los efectos negativos en una fase pueden impactar a las demás. En el caso, tanto la intercampaña como la campaña electoral forman parte de una misma etapa del proceso electoral: la de preparación de la elección.

De esta manera, si el proceso electoral constituye un acto jurídico complejo en el que la afectación de una de sus fases o etapas puede impactar en las demás, entonces me aparto de las consideraciones de la resolución a partir de las cuales únicamente podría ser infractor de la normatividad electoral aquellos eventos de esta naturaleza que se realicen en las campañas electorales.



En efecto, asumir una posición como la que se aborda en la resolución –solo se comete infracción cuando la conducta se realice en las campañas electorales- implicaría romper con la unicidad del proceso electoral, es decir, sujetarlo a un análisis fragmentado y renunciar a la posibilidad de un análisis integral, dada la naturaleza del acto jurídico.

En este hilo conductor, la postura que se adopta en la propuesta, negaría la posibilidad de analizar si una conducta irregular acaecida fuera de las campañas electorales, puede generar o no la contaminación sobrevenida de otras fases sucesivas que son consecuencia de aquellas.

Por ello, opto por un análisis integral, en el que el proceso electoral debe visualizarse como un todo y no en partes. Asumir una postura contraria implicaría

romper con los principios que rigen el proceso electoral como una unidad, desnaturalizaría su sentido y sí, por el contrario, enviaría un mensaje negativo de permisibilidad a los actores políticos para realizar eventos de esta naturaleza siempre que se lleven a cabo hasta antes de las campañas electorales.

Esta conclusión no la puedo compartir como tampoco comparto las afirmaciones del proyecto en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya sostenido que la infracción se actualiza únicamente en las campañas electorales, como enseguida lo expongo.

En el particular, si bien es cierto que la entrega de programas sociales durante el proceso electoral no debe suspenderse, también lo es la proscripción de dichas actividades en modalidades que puedan trastocar la integridad de la contienda o que su ejecución se realice con parcialidad, opacidad o arbitrariedad, con el propósito de influir negativamente en el proceso electoral.

Al respecto, en la Tesis LXXXVIII/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene que si bien no existe prohibición o deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales lo cierto es que estos **no pueden entregarse** en eventos masivos o **en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral**[3].

---

[3] Tesis LXXXVIII/2016, de rubro y texto: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**.- De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.
Quinta Época, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 65 y 66.

En el precedente que dio origen a la Tesis de referencia (SUP-JRC-384/2016) la Sala Superior sostuvo que: *a) no está prohibida per se la ejecución de programas sociales en los procesos electorales, b)* ***lo que está prohibido es*** *su difusión, si no es constitucionalmente indispensable,* ***que las ejecuciones de dichos programas sean irregulares o que se utilicen de manera parcial o para influir en el electorado***.

De igual forma, al resolver el SUP-JRC-387/2016, la Sala Superior sostuvo que *los programas sociales y su operación no se oponen a las reglas que deben observarse durante el proceso electoral para tutelar los principios de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos y equidad entre los contendientes;* ***son los actos concretos de aplicación de tales programas y la manera de*** difundirlos u ***operarlos, lo que puede ocasionar la vulneración a tales postulados.***

En el mismo sentido, en el SUP-REP-10/2018, la Sala Superior reitera que la ejecución de programas sociales no está prohibida en el marco de una contienda electoral, lo proscrito es que ***dicha ejecución sea irregular o se utilice de manera parcial para influir en el electorado.***

Lo anterior pone de manifiesto que, diverso a lo sostenido en el proyecto, los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en forma alguna limitan la comisión de este tipo de infracciones a las campañas electorales, sino a que las mismas se cometan en el marco del desarrollo de un proceso electoral.

De los criterios de referencia también se advierte que en la aprobación, operación y ejecución de programas sociales en el contexto de una contienda comicial es imprescindible identificar prácticas que pudieran tornarse irregulares y, que en consecuencia, puedan impactar negativamente en sus principios rectores, en suma, en la integridad electoral.

De igual forma, me aparto de las consideraciones de la resolución en las que se concluye que la operación del programa social –entrega de calentadores solares- se realizó conforme a la normatividad correspondiente y los procedimientos previstos para ello.

Lo anterior porque, a diferencia de lo sostenido en la misma, advierto que de la diversa información que remitió el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de San Juan del Río, no es posible establecer válidamente que la entrega de los bienes de referencia se hubiera realizado de conformidad con la normatividad aplicable.

Esto resulta relevante, porque si en la resolución se asume que la entrega de dichos bienes se realizó acorde con dicha normatividad, cuando de las constancias del sumario no se advierte que en dicho programa se hubiera autorizado la entrega de dichos bienes de conformidad con lo acordado por la autoridad municipal, esto es, **no existe sustento normativo alguno para ejecutar este programa a través de un evento masivo.**

Tampoco es posible establecer que su entrega se hubiera realizado de conformidad con un padrón de beneficiarios, ya que, aun y cuando esa información se le requirió a la autoridad municipal, la misma no fue remitida, ya que en su respuesta únicamente precisó el número de beneficiarios y **nada expresó en relación a dicho padrón, lo que hace presumir su inexistencia.**

Asimismo, no obra en el sumario evaluación alguna sobre el diagnóstico de los beneficiarios y su justificación en relación con la necesidad para la entrega de los bienes de referencia.

Lo anterior es relevante si además de lo expuesto se considera que el programa a partir del cual se aprobó la entrega de calentadores solares, se expidió en enero del

implementación de dicho programa social dentro del proceso electoral o la población vulnerable que debería atenderse ni la modalidad en la que se ejecutó; entonces, **en mi concepto, existen elementos suficientes para determinar la actualización de la infracción y, eventualmente, la imposición de las sanciones respectivas.**

Lo expuesto, implica un actuar reforzado de esta autoridad de analizar los hechos denunciados desde una perspectiva preventiva de la infracción con la finalidad de garantizar la integridad electoral, lo que implica identificar posibles malas prácticas que puedan constituir alguna vulneración de la normatividad electoral[5].

Ello, porque más allá de que si el programa cumple o no con los requerimientos indispensables para su ejecución, no debe perderse de vista el contexto y la finalidad que su empleo o desvío puede perseguir, ya que, de esta manera, sería posible identificar si se trata de un genuino ejercicio del servicio público y de los recursos que las autoridades municipales tienen a su disposición, respecto de aquellas prácticas que persigan una finalidad electoral como, por ejemplo, utilizar programas sociales creados *ex profeso* con el velo de legalidad pero que en realidad sirvan como instrumento para la conformación de redes clientelares.

Ante dichas circunstancias considero necesario ofrecer mayores garantías tanto al electorado como a los contendientes, con la finalidad de evitar que personas en posible situación de vulnerabilidad sean manipuladas o coaccionadas para emitir su voto a una fuerza política a partir de la necesidad o de la situación de desventaja en la que se ubiquen.

---

[5] *Electoral Integrity Project*, ubica a México en un indicador de percepción moderada en cuanto a integridad electoral con una calificación del 57%, lo que representa una percepción moderada o reservada de nuestro sistema electoral. Esta situación obliga a redoblar esfuerzos institucionales para revertir una tendencia que pudiera representar una seria problemática en las próximas contiendas electorales.
Al respecto véase el comunicado de Flacso México: *A pesar de las reformas electorales, México no mejora en el índice de Integridad Electoral,* consultable en: http://www.flacso.edu.mx/noticias/pesar-de-las-reformas-electorales-Mexico-no-mejora-en-el-Indice-de-Integridad-Electoral.

Lo anterior, está estrechamente vinculado con la obligación de los partidos políticos -artículo 41, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Constitucional de Derecho, lo que implica un deber superlativo de respetar y garantizar el libre ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos.

Conforme a ello, es necesario que las determinaciones de esta naturaleza, en cumplimiento irrestricto al principio de exhaustividad, se ocupen de manera completa e integral de todas y cada una de las cuestiones puestas al conocimiento del órgano resolutor a partir de investigaciones dirigidas a conocer la certeza de la narrativa denunciada, lo que implica, en el caso, la realización de diligencias que permitan dilucidar si un programa social fue o no empleado con una finalidad distinta a su naturaleza.

En el caso, considero que existen elementos para dirigir la investigación hacia el posible empleo de un programa social con la finalidad de obtener una influencia indebida en el electorado que contribuya a la conflagración de redes clientelares.

El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en ofertar, prometer o entregar algún favor, servicio o trato privilegiado a cambio de apoyo político o de incidir en los resultados electorales. La oferta se da generalmente en el contexto de una relación asimétrica en la que el oferente –ya sea el partido político o el candidato - tiene acceso a ciertos recursos, generalmente a través de programas sociales o "apoyos económicos" frente al cliente, quien –por ejemplo, el ciudadano- a cambio promete su respaldo político.

Conforme a lo anterior, considero que en el caso es necesario ser especialmente cuidadoso en la investigación de este tipo de conductas que pueden constituir clientelismo electoral, el cual es considerado una mala práctica dado que quien vota

lo hace bajo la manipulación, creencia o expectativa de estar en posibilidad de acceder a beneficios particulares.

Este tipo de prácticas resultan indebidas y es necesario poner especial atención cuando se adviertan elementos que pueden configurarlas, principalmente para prevenirlas, investigarlas, inhibirlas, disuadirlas y sancionarlas.

Finalmente, no pasa inadvertido por el suscrito, que en la especie existe una injustificada inactividad procesal tanto entre el periodo de recepción de la denuncia y la primera actuación (treinta días) así como entre el periodo consistente entre el acuerdo de cumplimiento de las medidas para mejor proveer y el auto que pone el expediente en estado de resolución (trece días) lo que representa un aproximado de cuarenta y tres días de inactividad.

Con base en lo razonado, es que respetuosamente me aparto del sentido de la resolución y emito el presente **voto particular** en atención a que, en mi concepto, existen elementos para considerar la actualización de las infracciones denunciadas y, eventualmente, la imposición de las sanciones que correspondan. **FIN DEL VOTO PARTICULAR. CONSTE.**

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
21 SET. 2018
HORA: 10:39
RECIBIDO
SECRETARÍA EJECUTIVA