



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: IEEQ/PES/006/2018-P.

DENUNCIANTE: MARTÍN ARMANDO CAZAUX ZAVALA, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 07, CON SEDE EN CORREGIDORA.

DENUNCIADOS: MARÍA GABRIELA MORENO MAYORGA, CANDIDATA A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERÉTARO; LA COALICIÓN "JUNTOS HAREMOS HISTORIA" CONFORMADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA, ENCUENTRO SOCIAL Y DEL TRABAJO; EL PERIÓDICO "EL PUEBLITO"; E HIGINIO DOMÍNGUEZ MOLINA, DIRECTOR DEL CITADO MEDIO DE COMUNICACIÓN.

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veintidós de junio de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia presentada por Martín Armando Cazaux Zavala, representante propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo Distrital 07, con sede en Corregidora, Querétaro, en contra de María Gabriela Moreno Mayorga, candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Corregidora, Querétaro; la coalición que la postula, "Juntos Haremos Historia" conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo; así como en contra del periódico "El Pueblito" y su director, Higinio Domínguez Molina, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/006/2018-P.

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

G L O S A R I O

Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

- 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.
- Instituto:** Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- Dirección Ejecutiva:** Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
- Secretario Técnico:** Secretario Técnico del Consejo Distrital 07 del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- Denunciante:** Martín Armando Cazaux Zavala, representante propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo Distrital 07, con sede en Corregidora, del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- Denunciados:** María Gabriela Moreno Mayorga, candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Corregidora, Querétaro; la Coalición que la postula, "Juntos Haremos Historia", conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo; el periódico "El Pueblito"; así como Higinio Domínguez Molina, director del citado medio de comunicación.
- Candidata:** María Gabriela Moreno Mayorga.
- Director:** Higinio Domínguez Molina, director del periódico "El Pueblito".
- Coalición:** "Juntos Haremos Historia", conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo.



RESULTANDOS

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

I. Presentación de denuncia. El treinta de abril de dos mil dieciocho,¹ se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito mediante el cual Martín Armando Cazaux Zavala, representante propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo Distrital 07, con sede en Corregidora, interpuso denuncia en contra de:

- a) La candidata, por la presunta vulneración a los artículos 5, fracción II, inciso a), 101, párrafo segundo, 105 y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral, por actos anticipados de campaña y contravención a las normas de propaganda electoral.
- b) La coalición,² por la presunta violación a los artículos 34, fracción I, y 210, fracción VI de la ley invocada.

Asimismo, se ofrecieron medios probatorios y se solicitó la actuación del Instituto para dar fe de la posible comisión de actos que pudieran vulnerar la normatividad electoral.

II. Admisión y medidas cautelares. El dos de mayo, la Dirección Ejecutiva admitió la denuncia y ordenó emplazar a las partes. También, se pronunció respecto de la procedencia de las medidas cautelares, por lo que ordenó a los denunciados, entre otros aspectos, retirar la propaganda materia de inconformidad.³

III. Emplazamiento al periódico y al director. El cuatro de mayo, la candidata informó respecto del supuesto cumplimiento de las medidas cautelares y, en virtud de ese escrito, el siete de mayo se ordenó emplazar al periódico "El Pueblito", así como al director, ambos en calidad de denunciados; igualmente, se ordenó nuevamente el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

IV. Audiencia. El doce de mayo, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos en la cual estuvo presente la candidata, a través de su representante. Asimismo, estuvieron presentes los representantes de los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo.

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

² De conformidad con la resolución IEEQ/CG/R/002/18.

³ Visible a fojas 28 a 44 del expediente.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Por otra parte, también se contó con la presencia del director quien, al no exhibir documentación que acreditara su personería como director, se le tuvo compareciendo por su propio derecho.⁴

De igual manera, se hizo constar la ausencia de representantes del Partido Nueva Alianza y del periódico "El pueblito", no obstante que se les emplazó el siete de mayo y ocho de mayo, respectivamente.⁵ En la audiencia, los denunciados realizaron, por escrito y de manera verbal, tanto manifestaciones como alegatos, y presentaron los medios probatorios que consideraron adecuados para desvirtuar las imputaciones realizadas en su contra.

V. Vista. El doce y el quince de mayo 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; y se puso a su disposición el expediente de referencia.⁶

VI. Diligencias para mejor proveer. Mediante proveídos del veinticuatro y veintiocho de mayo, se ordenaron diligencias para mejor proveer, y se realizaron requerimientos y solicitudes a distintas autoridades, derivado de la conducta procesal de las partes, con el propósito de esclarecer los hechos sometidos a la consideración de esta autoridad y contar con mayores elementos para resolver.

VII. Estado de resolución. El quince de junio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído por medio del cual puso los autos del procedimiento en estado de resolución.⁷

CONSIDERANDOS

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/006/2018-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; 5, fracción II, inciso a), 34, fracción I, 61, fracción XXXV, 101, párrafo segundo, 105, 210, fracción VI, 211, fracciones I y IV, 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.

⁴ Posteriormente, se le tuvo reconocida su calidad como director y representante del periódico denunciado en virtud del escrito y la documentación que exhibió en la contestación a la vista, visible a fojas 194 a 200 del expediente.

⁵ Como se advierte a fojas 76 y 86 del expediente, respectivamente.

⁶ La notificación referida es visible a fojas 204 y 203, respectivamente, del expediente.

⁷ Visible a fojas 263 y 264 del expediente.



Segundo. Estudio de fondo. En este apartado se analizan las manifestaciones de las partes en sus diferentes etapas procesales.⁸ 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

En la denuncia presentada, el denunciante refirió que:

1. Sobre la carretera Santiago de Querétaro-Villa Apaseo el Alto, a la altura de la comunidad de El Romeral, había un anuncio espectacular que publicitaba al periódico denominado "El Pueblito", donde aparecía la candidata, junto a la leyenda "Gaby Moreno mujer de retos". Dicho contenido, a su parecer, constituyó la comisión de actos anticipados de campaña por parte de la denunciada, así como la vulneración a las normas de propaganda. Por esa razón, el treinta de abril solicitó oficialía electoral a fin de dar fe de los hechos mencionados.
2. Lo anterior, toda vez que, a su juicio, el acto denunciado tenía la finalidad de posicionar a la candidata ante el electorado previo al inicio de las campañas, al afirmar que en el anuncio espectacular se sobreexpuso de forma preponderante su imagen, la cual fue acompañada de su nombre y la frase "mujer de retos"; el anuncio se encontraba en la avenida más transitada del municipio Corregidora; y que este hecho aconteció en el periodo de "inter campañas".
3. En virtud de lo anterior, según el denunciante, se puede presumir que la candidata realizó el indebido pago al periódico indicado para que realizara una sobreexposición de su imagen y, con ello, se incidiera directamente en el proceso electoral.

⁸ Dichas manifestaciones se tienen por reproducidas como si se insertasen a la letra, a fin de evitar repeticiones innecesarias.



B. Denunciados

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

La **candidata** manifestó esencialmente lo siguiente:

1. Respecto de las medidas cautelares dictadas el dos de mayo, señaló que el cuatro de ese mes, solicitó al periódico "El Pueblito", retirar la publicación denunciada del espectacular. Sin embargo, afirmó que el director se negó a hacerlo, debido a que contaba con un contrato privado que finalizaba el trece de mayo; sostuvo que el espectacular obedecía a la promoción de su periódico con motivo de su décimo quinto aniversario; y que al haber invertido en esa difusión, **retirar la publicidad de ese espacio le generaba un detrimento económico.**⁹

Igualmente, indicó que la autorización para el uso de su imagen por parte del periódico "El Pueblito", es con fines informativos en virtud de la entrevista que dio a dicho medio de información.

2. En cuanto a la denuncia, indicó que no se actualizan los actos anticipados de campaña atribuidos, puesto que no se acreditó el elemento subjetivo. Esto es así pues, a su juicio, la publicidad denunciada no contenía manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral de conformidad con la sentencia SUP-JRC-149/2017 y a la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2018.

Asimismo, manifestó que la publicación denunciada tampoco se trata de propaganda electoral, al no cumplir con las condiciones planteadas por la Sala Superior en la sentencia, es decir, que no se trata de una publicación producida y difundida por los partidos políticos, las y los candidatos registrados, así como sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

También, señaló que no hubo una contratación directa de publicidad para ella, la decisión de destacar su imagen no fue por influencia suya, y que la publicación alude a una **entrevista gratuita** realizada a un medio de comunicación imparcial y con el propósito de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía.

Existe una relación privada por parte del periódico "El Pueblito" con el **propietario del espectacular en donde se presenta dicha publicidad**, misma en la que no se tiene injerencia de su parte, ni de la coalición.¹⁰

⁹ Esta última afirmación se encuentra en el informe del supuesto cumplimiento de las medidas cautelares emitidas el dos de mayo.

¹⁰ Visible a foja 109 del expediente.



Por último, mencionó que en la publicidad denunciada aparecen otros actores políticos como Gustavo Zepeda Ruíz, candidato a diputado local por el distrito VII de la coalición; José Antonio Meade Kuribreña, candidato a la presidencia de la república de la coalición "Todos por México"; así como Mauricio Kuri, candidato a senador de la coalición "Por México al Frente". Asimismo, hizo mención de la manifestación atribuible a Gustavo Zepeda Ruíz encontrada en la publicación: "EN EL PRI DEMOSTRAMOS UNIDAD: GUSTAVO ZEPEDA RUÍZ".

La coalición al comparecer al procedimiento, indicó que:

1. Se deslindaba de la realización de actos anticipados de campaña a favor de la candidata y/o del Partido del Trabajo; la contratación de propaganda electoral y/o espectacular a través del periódico denunciado; así como de la participación directa, indirecta o personal en la exposición de la publicidad de mérito.
2. Desconocía las causas, motivos o razones para que el periódico denunciado hubiera elegido como portada de su espectacular la imagen de la candidata mencionada, así como el contenido de la entrevista que se le realizó.
3. La publicidad denunciada no es propia de la coalición, además de que en ella se visualizan otros candidatos de otros partidos políticos.
4. De la denuncia no se advierte la actualización de los elementos requeridos para la configuración de los actos anticipados de campaña.

Por su parte, **el director**, por propio derecho y en representación del **periódico "El Pueblito"**,¹¹ refirió lo siguiente:

1. Negó tener responsabilidad alguna en los hechos denunciados y que existieran elementos que permitan afirmar la acreditación de actos anticipados de campaña.

¹¹ A Higinio Domínguez Molina se le reconoció su calidad de director, en virtud de que manifestó que dicho periódico no contaba con acta constitutiva y presentó como prueba la "Renovación de reserva de derechos al uso exclusivo", la cual acredita que es titular de "EL PUEBLITO EL PERIÓDICO COMERCIAL DE QUERÉTARO", visible a foja 197 del expediente.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

2. El espectacular denunciado sólo publicitó el aniversario del periódico y para ello se exhibió una parte de la portada de una de las publicaciones más recientes, en las que aparecen diversas personas que fueron entrevistadas antes de que fueran candidatos a algún puesto de elección popular. En esa medida, afirma que es falso que alguno de ellos pretendiera publicitarse, además de que ninguno exhortaba al voto.
3. No es cierto que la candidata le hubiera pagado por publicitarla. Igualmente, negó haber realizado algún pago por entrevistarla y afirmó que la entrevista a la que se refiere la portada que se publicita en el espectacular, fue realizada meses antes, cuando la denunciada aún no era candidata.
4. Igualmente, afirmó que si a la fecha del inicio del procedimiento no había retirado la publicidad denunciada, ello fue porque ninguna autoridad se lo requirió.

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.¹²

En el caso concreto, el director adujo que la denuncia no era procedente y que debía sobreseerse por resultar infundada, inoperante y además no fue ratificada por el denunciante. Sin embargo, ninguna de estas razones constituye alguna causal de improcedencia y, tratándose de las previstas en el artículo 236 de la Ley Electoral,¹³ 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, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto.¹⁴

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

¹² Véase la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-5/2018.

¹³ 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.

¹⁴ 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".



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

- a) La candidata realizó actos anticipados de campaña y vulneró las normas de propaganda política y electoral, en contravención de los artículos 5, fracción II, inciso a), 101, párrafo segundo, 105 y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral.
- b) El periódico "El Pueblito" y el director realizaron actos anticipados de campaña y vulneraron las normas de propaganda política y electoral, a favor de la candidata, en contravención de los artículos 5, fracción II, inciso a), 101, párrafo segundo, 105 y 212, fracciones II y III de la Ley Electoral.
- c) La coalición incumplió con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*), en contravención de 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 en el caso que nos ocupa 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.¹⁵

A. Denunciante

El denunciante, para acreditar su dicho, acompañó su denuncia con diversos medios probatorios y fueron admitidos los siguientes:¹⁶

1. Acta de Oficialía Electoral IEEQ/CD07/C/001/2018-P, levantada el treinta de abril por la Secretaría Técnica, en la cual dio fe de que:
 - a) Constató la existencia de un espectacular en la carretera Santiago de Querétaro-Villa Apaseo el Alto, entre el kilómetro 11 y 12, con dirección de Querétaro a Celaya, Guanajuato, a la altura de la entrada a la Comunidad el Romeral.

¹⁵ Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.

¹⁶ El denunciante presentó como medio probatorio el escrito de treinta de abril, mediante el cual solicitó la realización de Oficialía Electoral a la Secretaría Técnica a efecto de dar cuenta del hecho denunciado, el cual constituye una documental privada.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

- b) El espectacular con medias aproximadas de ocho metros de largo por ocho de alto; en la parte media del lado izquierdo se observa la leyenda "EL PUEBLITO" en letras mayúsculas color verde y en su parte inferior, en letras color negro tiene la leyenda "El Periódico comercial de Querétaro" y a la derecha de las citadas leyendas se advierte una figura en color negro y en su parte inferior la leyenda "EJEMPLAR GRATUITO". A su vez, en la parte inferior se observan las leyendas "¡Búscanos cada semana!" en letras color negro, debajo de dicha frase se observa en letras color blanco la leyenda "soyqro.com" dentro un figura ovalada alargada de manera horizontal en color azul turquesa, y en la parte inferior los símbolos de la red social "Facebook" y a la derecha la leyenda "Periódico El Pueblito", así como de la red social "twitter" y a la derecha la leyenda "@periodicosoy".
- c) En la parte derecha del espectacular se encuentran las mismas leyendas que han quedado precisadas, así como las siguientes: "TEL. 213 02 43" en letras y números color negro, en color azul turquesa y negro "soyqro.com" y, en su parte inferior, el texto "Querétaro, Qro.(sic) 9 de abril de 2018, año XIV, No. 587". También se observa un rectángulo en color azul con letras en color blanco con el texto: "DENUNCIAS, QUEJAS, COMENTARIOS" y "periodicoelpueblito@gmail.com".

Se observó en la parte central, como enseguida se aprecia en las fotografías insertas, la imagen de una persona del género femenino, de aproximadamente cuarenta y ocho años de edad, con las siguientes leyendas: "Gaby Moreno" (en letras color rojo), "MUJER DE RETOS" (en letras color negro), "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, SOY UNA GESTORA DEL PUEBLO" (en letras color morado).

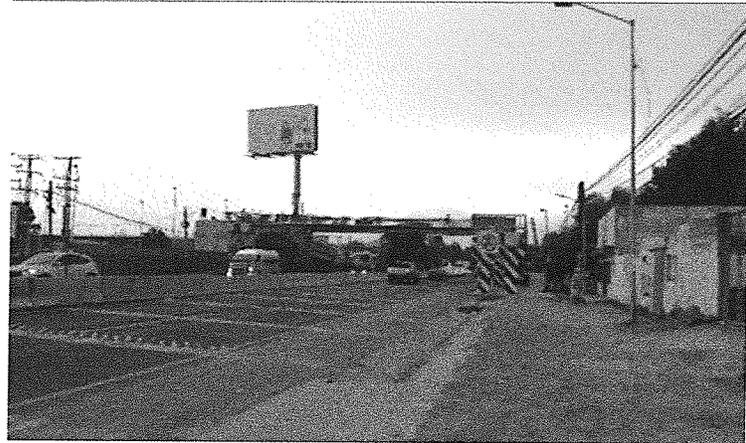
Asimismo, se observó una imagen con tres personas del género masculino y, en la parte inferior de dicha imagen el texto: "EN EL PRI DEMOSTRAMOS UNIDAD: GUSTAVO ZEPEDA", "ACUERDA SEGURIDAD PÚBLICA TRABAJAR CON TAXIS EJECUTIVOS". Más abajo, se apreciaron también las siguientes leyendas: "Mauricio Kuri" y, de forma incompleta, "Es tiempo de".

A dicha acta se insertaron las imágenes siguientes:



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18



2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

B. Denunciados

En la audiencia de pruebas y alegatos se admitieron las pruebas ofrecidas por la **candidata**, consistentes en:

1. Impresión de la jurisprudencia 4/2018 que, como anexo, acompañó a su escrito de contestación de denuncia.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

2. Copia de la sentencia SUP-JRC-149/2017, de dos de junio de dos mil diecisiete del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Copia del escrito de cuatro de mayo signado por la candidata, que remitió a este Instituto el mismo día, por el cual: informó respecto del supuesto cumplimiento de las medidas cautelares dictadas el dos de mayo; refirió que el retiro de la publicidad indicada no se encontraba dentro de sus facultades y que, no obstante, así lo solicitó al periódico "El Pueblito"; asimismo, precisó que el director se negó a realizar lo solicitado porque "le genera[ba] un detrimento económico al haber invertido en dicha difusión, además de que no la realiza con fines electorales, sino publicitarios para el semanario".

Dicho escrito fue acompañado de dos copias simples como anexos:

- a) El primero del cuatro de mayo, dirigido al periódico denunciado, así como al director y está signado por la candidata. Del documento se desprende que la candidata solicitó a dicho medio retirar la publicidad referida en virtud de lo ordenado por esta autoridad.
- b) El segundo escrito es de la misma fecha que el anterior, se encuentra dirigido a la candidata y está signado por el director. Del escrito se desprende que se negó a retirar la publicidad por lo siguiente:
 - El espectacular fue colocado "con motivo del 15vo., [sic] aniversario" de dicho medio de comunicación y que contaba con contrato vigente hasta el trece de mayo.
 - A su juicio, el retiro solicitado vulneraba su libertad de prensa y expresión.
 - En la publicidad, la candidata no era la única "fuerza electoral" que aparecía, pues también figuraban los candidatos del PAN y el PRI.
4. Copia simple de un contrato de comodato que, de su contenido se desprende que fue celebrado el diecinueve de abril entre el director, en su calidad de "comodante"(sic), y la empresa Operadora Total en Exteriores, en su calidad de "comodatario"(sic), respecto del inmueble espectacular con medidas 1290x732, ubicado en "paseo de la republica km12 + 900, Querétaro, Qro colonia el alitre, carretera libre a Celaya en numeral k 13.8 Qro Corregidora Col Ejidos los Angeles" (sic).



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

De acuerdo con la cláusula primera de ese documento, el comodante se obligó a conceder gratuitamente el uso del inmueble espectacular referido al comodatario. Y, de conformidad con la cláusula séptima, el contrato tiene una duración del veinte de abril al trece de mayo.

5. Original del escrito recibido en Oficialía de Partes el doce de mayo con folio 1581, por el cual la candidata notificó al Secretario Ejecutivo del Instituto, que el Lic. Gilberto Jaime Soto, sería el abogado que la represente en la audiencia del doce de mayo, del presente procedimiento especial sancionador.
6. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.
7. La instrumental de actuaciones.

Las pruebas admitidas a la **coalición**, fueron las siguientes:

1. Escrito con fecha del tres de mayo, recibido el doce del mismo mes en la Dirección Ejecutiva, dirigido al representante del Partido del Trabajo, por el cual representantes del Partido Morena y del Partido Encuentro Social, le solicitan que, en virtud del presente procedimiento, se remita a la cláusula SEXTA del convenio de la coalición que conforman para que, de esa manera, estén en posibilidad de: a) realizar el deslinde de los hechos que se les imputa y que les son ajenos; b) realizar todas las actividades solicitadas a causa del procedimiento instaurado, particularmente, las medidas cautelares; así como c) vigilar y aportar todas las pruebas necesarias para demostrar la legalidad de las actuaciones de la coalición.
2. Escrito con fecha del siete de mayo, recibido el doce del mismo mes en la Dirección Ejecutiva, dirigido al director, por el cual los representantes de la coalición le solicitaron dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad electoral, mediante proveído notificado el siete de mayo. Asimismo, por medio de ese escrito, se puso a su disposición "las personas necesarias para realizar la actividad de retirar el espectacular", así como "el transporte y las herramientas necesarias para realizar el trabajo, dejando abierta [su] colaboración y ayuda en todo lo correspondiente a lo ordenado, para cumplir de manera inmediata con lo ordenado por la autoridad electoral".

Por último, el periódico y su director no ofrecieron medios probatorios.

C. Diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora

El personal de la Dirección Ejecutiva realizó las siguientes diligencias:



1. El cuatro de mayo, fenecido el término para la ejecución y cumplimiento de las medidas cautelares dictadas el dos de mayo por la Dirección Ejecutiva, funcionariado de este Instituto levantó el acta circunstanciada con el propósito de verificar el retiro de la propaganda denunciada. De esa manera, en esa fecha constató que en el espectacular ubicado en el domicilio referido, continuaba difundiéndose la publicidad de características idénticas a aquella de la que dio fe el Secretario Técnico, en el mismo lugar, en el acta de treinta de abril, con número de cuaderno IEEQ/CD07/C/001/2018-P.
2. El diez de mayo, concluido el término para la ejecución y cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por segunda ocasión el siete de mayo, funcionariado de este Instituto levantó el acta circunstanciada con el propósito de verificar el retiro de la propaganda denunciada. Así, en esa fecha constató que en el espectacular ubicado en el domicilio referido, ya no se encontraba la publicidad con las características de la que se dio fe en la diligencia referida en el numeral precedente.
3. En respuesta al requerimiento formulado el veinticuatro de mayo, el director remitió lo siguiente:
 - a) Escrito recibido el veintiséis de mayo por el cual manifestó que ignoraba el domicilio de la empresa denominada "Operadora Total de Exteriores", así como el de Enrique Martín Limón Aguilar, toda vez que únicamente contaba con el teléfono de este último y, al comunicarse, no había recibido contestación. Asimismo, indicó que el periódico "El Pueblito" no contaba con acta constitutiva, que el director era el único titular de la publicación referida y contaba con los derechos de autor de la misma.
 - b) Copia simple de la constancia de situación fiscal del director, de la cual se desprende que su actividad económica es la edición de revistas y otras publicaciones periódicas integrada con la impresión.
 - c) Copia simple de un contrato de comodato que, al parecer, fue celebrado el tres de mayo entre el director, en su calidad de "comodante"(sic), y la empresa **Operadora Total en Exteriores**, en su calidad de "comodatario"(sic), respecto del inmueble espectacular con medidas 1290x732, ubicado en "paseo de la republica km12 + 900, Querétaro, Qro colonia el alitre, carretera libre a Celaya en numeral k 13.8 Qro Corregidora Col Ejidos los Angeles" (sic).



De acuerdo con la cláusula primera de ese documento, se advierte que el comodante se obligó a conceder **gratuitamente el uso del inmueble espectacular referido al comodatario**. Y, de conformidad con la cláusula séptima, el contrato tiene una duración del veinte de abril al trece de mayo.

Igualmente, se advierte únicamente, al parecer, la firma correspondiente a Enrique Martín Limón Aguilar.

4. En respuesta al requerimiento formulado el veintiocho de mayo a diferentes autoridades, se recibió lo siguiente:

- a) Oficio de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, con número SG/00147/2018, con fecha del treinta de mayo y recibido al día siguiente, por el cual informó que no existe concesión estatal respecto del anuncio espectacular ubicado en el domicilio indicado.¹⁷
- b) Oficio de la Dirección Jurídica y Consultiva del Municipio de Corregidora, con número SAY/DJ/520/2018, de treinta y uno de mayo y recibido en esa fecha, por el cual se proporcionó información sobre la licencia respecto de un anuncio espectacular que no correspondía al solicitado. Por ello, en alcance a dicha comunicación, mediante oficio SAY/DJ/526/2018, de cuatro de junio y recibido en esa fecha, la autoridad referida informó que el anuncio espectacular al que se hacía referencia en el requerimiento, se encuentra ubicado exactamente en el kilómetro 11+500 en carretera libre a Celaya, en el negocio denominado Ferretería y Tlapalería.

Igualmente, en dicho oficio se precisó que el espectacular contaba con licencia de funcionamiento, la cual había vencido el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, que fue tramitada por la persona moral Anuncios Premium Espectaculares, S.A. de C.V., y a la fecha la licencia no había sido tramitada.

Por último, agregó que el primero de junio, se realizó una inspección por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable respecto del anuncio espectacular, levantándose el acta circunstanciada con folio PCB/01/2018, cuya copia simple se adjuntó al oficio.

¹⁷ Es decir, carretera Santiago de Querétaro – Villa Apaseo El Alto, a la altura de la entrada a la comunidad del "El Romeral", entre los kilómetros once y doce con dirección a Celaya, Guanajuato; y/o en "paseo de la republica(sic) km 12 + 900, Querétaro, Qro colonia el alitre(sic), carretera libre a Celaya en rumeral(sic) k(sic) 13.8 Qro Corregidora Col. Ejidos los Angeles(sic)".



- c) Oficio de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro, con número 3712/2018, de treinta de mayo y recibido al día siguiente, por el cual informó que después de buscar en el "SIGER 2.0", así como en el índice de personas morales del "SIRE INMOBILIARIO", de las subdirecciones del Registro Público de la Propiedad en el Estado, no se encontraron antecedentes registrales del acta constitutiva de las personas morales: "Operadora Total en Exteriores", "periódico El Pueblito" y "Soy Querétaro".

D. Valoración y alcance de las pruebas

Precisado lo anterior, 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 conforme a lo siguiente:

El acta levantada el treinta de abril por el Secretario Técnico identificada con el numeral 2 dentro de los medios probatorios admitidos al denunciante; las actas levantadas por el funcionariado de la Dirección Ejecutiva, identificadas con los numerales 1 y 2, del apartado relativo a las diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora, constituyen documentales públicas, al tratarse de actuaciones emitidas por la autoridad electoral en ejercicio de sus funciones y por dar fe de hechos que le constaron, por lo que se valoran en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; así como 38, fracción I, 42, fracciones II y IV, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

Los oficios recibidos en contestación al requerimiento formulado el veintiocho de mayo por la Dirección Ejecutiva, identificados dentro del numeral 4, en el apartado relativo a las diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora, constituyen documentales públicas, al tratarse de documentos expedidos por las autoridades estatales y municipales con motivo y en ejercicio de sus respectivas competencias, por lo que se valoran en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; así como 38, fracción I, 42, fracción III, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

Los medios probatorios identificados con los numerales 1, dentro de aquellos admitidos al denunciante; los señalados con los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 dentro de los que se admitieron a la candidata; los identificados con los numerales 1 y 2 de los medios probatorios admitidos a la coalición; y los identificados con el numeral 3 dentro del apartado relativo a las diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora, constituyen documentales privadas, por lo que se valoran conforme a los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Los medios probatorios identificados con los numerales 6 y 7 dentro de aquellos admitidos a la candidata, se valoran en términos de los artículos 38, fracciones V y VI, y 46 de la Ley de Medios. Tales pruebas solo hacen prueba plena siempre que a juicio de la autoridad competente, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente y las afirmaciones de las partes.

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.

En esa virtud, 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 242 de la Ley Electoral; 38, fracciones I, II, V y VI, 42, 43, 46 y 47 de la Ley de Medios, se tiene lo siguiente:

1) Candidatura de la denunciada. Es un hecho público y notorio¹⁸ que la denunciada es candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Corregidora, Querétaro, para contender dentro del presente proceso electoral 2017-2018, y que es postulada por la coalición.¹⁹

2) Existencia y retiro de la publicidad en el anuncio espectacular. Es un hecho probado, en virtud del acta levantada el treinta de abril por el Secretario Técnico, que en esa fecha se encontraba un anuncio espectacular con la publicidad que más adelante se detalla, ubicado en la carretera Santiago de Querétaro-Villa Apaseo el Alto, entre el kilómetro 11 y 12, con dirección de Querétaro a Celaya, Guanajuato, a la altura de la entrada a la Comunidad el Romeral.

El cuatro de mayo, en atención a las medidas cautelares dictadas el dos de mayo por la Dirección Ejecutiva, se verificó si la publicidad denunciada continuaba en el espectacular señalado, dándose fe de que aún no se retiraba.

¹⁸ Sirven de apoyo las jurisprudencias de rubro: "Hechos notorios. Conceptos general y jurídico"; así como "Hechos notorios. Los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito pueden invocar con ese carácter las ejecutorias que emitieron y los diferentes datos e información contenidos en dichas resoluciones y en los asuntos que se sigan ante los propios órganos".

¹⁹ De conformidad con la resolución IEEQ/CD07/R/022/18, emitida el veinte de abril por el Consejo Distrital 07, del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, visible a fojas 9-22 del expediente.



En virtud de lo anterior, por segunda ocasión se dictaron las medidas cautelares, cuyo cumplimiento se constató el diez de mayo, al darse fe que la publicidad había sido retirada.

3) Características de la publicidad. El espectacular contenía publicidad del periódico "El Pueblito" en la cual se visualizaba preponderantemente y principal la imagen de la candidata, así como las leyendas "Gaby Moreno", "MUJER DE RETOS", "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, SOY UNA GESTORA DEL PUEBLO". Igualmente, en dicha publicidad se localizaron, de manera secundaria, diversas imágenes y leyendas.

De acuerdo con lo manifestado por el director, administrado con las actas de oficialía electoral levantadas el treinta de abril y el cuatro de mayo, la publicidad difundida en el anuncio espectacular contenía la portada del periódico en cuestión correspondiente a su edición 587, publicada el **nueve de abril**. Igualmente, se advierte que la publicación del periódico es semanal.

Por otra parte, cabe destacar que el director manifestó que la publicidad referida se había difundido con motivo del décimo quinto aniversario de dicho medio. Sin embargo, del contenido del espectacular no se advierte referencia alguna que compruebe dicha conmemoración; tampoco la afirmación se encuentra probada por ninguno de los medios de prueba que obran en el expediente.

En otra tesitura, de conformidad con las manifestaciones del periódico, la edición del periódico de referencia hace alusión a una entrevista que "meses antes"²⁰ realizó a la candidata cuando aún no tenía esa calidad. No obstante, no obra en el expediente medio probatorio alguno que demuestre que, efectivamente, la entrevista se realizó "meses antes", antes que ella se convirtiera en candidata.

4) Supuesto pago indebido para sobreexponer la imagen de la denunciada. El denunciante manifestó una presunción de que la candidata realizó un supuesto pago indebido al periódico denunciado con el propósito de que éste realizara una sobreexposición de la imagen de aquélla en la publicidad materia de inconformidad. Sin embargo, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se advierte alguno que pruebe esa presunción o que arroje indicios al respecto.

El señalamiento se desvirtúa debido a la negativa realizada por la candidata, así como por el director, tanto a título personal como a nombre del periódico, en el sentido de que no medió pago alguno.

²⁰ Lo cual se aprecia en el escrito recibido el catorce de mayo, en contestación a la vista otorgada, visible a foja 196.



5) Contrato de comodato. Sobre este punto, existe una controversia, puesto que la candidata, con el supuesto propósito de demostrar que no existió relación alguna de su parte o la coalición en la contratación del anuncio espectacular, ofreció como prueba un contrato de comodato que a su dicho le facilitó el periódico denunciado y que versa respecto de ese medio donde se difundió la propaganda materia de inconformidad; sin embargo, al cotejar ese contrato con el proporcionado por el director, así como los datos suministrados por la Dirección Jurídica y Consultiva del Municipio de Corregidora mediante oficio SAY/DJ/526/2018, se advierten inconsistencias:

Contrato aportado por la candidata	Contrato aportado por el director	Información proporcionada por el Municipio de Corregidora
<p><i>Fecha de celebración del contrato: diecinueve de abril.</i></p> <p>Duración del contrato: del veinte de abril al trece de mayo.</p> <p><i>"Comodatario":</i> la empresa "Operadora Total en Exteriores".</p> <p><i>Domicilio</i> del anuncio espectacular objeto del contrato: "paseo de la republica km12 + 900, Querétaro, Qro colonia el alitre, carretera libre a Celaya en numeral k 13.8 Qro Corregidora Col Ejidos los Angeles" (sic).</p> <p><i>Firmantes:</i></p> <p><i>"Comodatario":</i> Enrique Martín Limón Aguilar.</p> <p><i>"Comodante":</i> Higinio Domínguez Molina.</p> <p>Testigos: Lidia Centeno R. y Pedro Montiel Rocha.</p>	<p><i>Fecha de celebración del contrato: tres de mayo.</i></p> <p>Duración del contrato: del veinte de abril al trece de mayo.</p> <p><i>"Comodatario":</i> la empresa "Operadora Total en Exteriores".</p> <p><i>Domicilio</i> del anuncio espectacular objeto del contrato: "paseo de la republica km12 + 900, Querétaro, Qro colonia el alitre, carretera libre a Celaya en numeral k 13.8 Qro Corregidora Col Ejidos los Angeles" (sic).</p> <p><i>Firmante:</i></p> <p><i>"Comodatario":</i> Enrique Martín Limón Aguilar.</p>	<p><i>Titular de la licencia:</i> "Anuncios Premium Espectaculares, S.A. de C.V.".</p> <p><i>Domicilio</i> del anuncio espectacular: kilómetro 11+500 en carretera libre a Celaya, en el negocio denominado Ferretería y Tlapalería.</p> <p>La licencia venció el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete.</p>

Del análisis de la información presentada en el recuadro precedente, debe considerarse que el director, al contestar el requerimiento formulado el veinticuatro de mayo, hizo referencia a que en autos ya obraban "los documentos relacionados con el contrato de comodato" (que en todo caso se referían al documento



proporcionado por la candidata, pues no había otro). No obstante, proporcionó otro documento que no coincide con la fecha de celebración y que adolece de la ausencia de las firmas de la persona con quien dice haber celebrado el contrato,²¹ así como de los testigos.

Lo anterior igualmente es inconsistente con la información proporcionada por el Municipio de Corregidora, al indicar la dirección precisa del anuncio espectacular donde se encontró la propaganda denunciada, la cual no coincide con la del espectacular respecto del cual se celebró el comodato, y tampoco con la persona moral titular de la licencia del mismo, datos que tampoco coinciden con los datos que arrojan los contratos referidos.

Igualmente, si bien tanto la candidata²² como el director²³ señalaron que el retiro de la publicidad causaría un detrimento en el patrimonio del periódico, dicha afirmación se desvirtúa con lo expresado en el contrato de comodato, pues ahí se señala que el contrato se celebró a título gratuito. Adicionalmente a lo anterior, se llama la atención que, además, de la misma publicidad se advierte que el periódico es de distribución gratuita. Por ello, la difusión o no de dicho medio, no le habría causado detrimento económico alguno, por lo menos de forma indebida.

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) violación de las normas de propaganda electoral, e c) incumplimiento del deber de garante por parte de la coalición (*culpa in vigilando*). Para lo cual, en primer lugar se indican las premisas normativas aplicables y, posteriormente, si los hechos denunciados se ajustan o no a ellas.

A. Marco normativo

1) 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

²¹ Al respecto, se llama la atención respecto de la imprecisión entre comodante y comodatario. Sin embargo, de una interpretación del contrato, se entiende que a quien debe considerarse como comodante es a la supuesta empresa "Operadora Total en Exteriores" y, como comodatario, a Higinio Domínguez Molina.

²² En su escrito recibido el cuatro de mayo visible a foja 56 del expediente.

²³ En su escrito recibido el catorce de mayo, en contestación a la vista otorgada, visible a foja 194 del expediente.



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*, definidos en los términos siguientes:²⁴

- a) *Elemento personal*: los actos son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, personas militantes, aspirantes, precandidaturas y candidaturas o, en su caso, por cualquier persona física o moral,²⁵ y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate, de manera que atiende al sujeto cuya posibilidad de infracción a la norma electoral está latente.
- b) *Elemento subjetivo*: los actos tienen como finalidad la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o el posicionamiento de una o un ciudadano para obtener una candidatura o un cargo de elección popular.
- c) *Elemento temporal*: se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, la característica primordial para la configuración de una infracción debe darse antes que inicie formalmente el procedimiento partidista de selección de candidaturas, durante el propio procedimiento, o bien, una vez concluido, pero antes del registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas.

Para acreditar el elemento subjetivo, la Sala Superior ha señalado en la jurisprudencia 4/2018²⁶ 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:

²⁴ Elementos establecidos por la Sala Superior, entre otras, en la sentencia SUP-REP-22/2018.

²⁵ Las personas morales pueden ser responsables de la comisión de actos anticipados de campaña, en términos del artículo 212, fracción II de la Ley Electoral.

²⁶ "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)".



- 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.
- 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.

2) Propaganda electoral

Por otra parte, de conformidad el artículo 100, fracción III de la Ley Electoral, la propaganda de campañas: a) está constituida por elementos como escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones; b) estos elementos son empleados y difundidos por las y los candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, así como sus candidatas y candidatos; c) lo anterior se lleve a cabo en el periodo de campañas; y d) debe tener como propósito obtener el voto.

Conforme a lo establecido por la Sala Superior,²⁷ la propaganda electoral consiste en todo acto de difusión realizado en el marco de una campaña comicial, en cuya difusión se muestre objetivamente que se efectúa con **la intención de promover una candidatura o un partido político** ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Asimismo, el artículo 105 de la Ley Electoral estipula que fuera de los plazos previstos para las precampañas y campañas electorales, está prohibida la celebración y difusión por cualquier medio, de actos políticos, propaganda o cualquier otra actividad con fines de proselitismo electoral.

3) Libertad de expresión, derecho a la información y libre ejercicio periodístico

Las normas referidas deben, en su caso, analizarse armónicamente con aquellas aplicables a la libertad de expresión, el derecho a la información y la labor periodística. El artículo 6o de la Constitución Federal prevé que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el

²⁷ Véase la jurisprudencia 37/2010, de rubro: "Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía".



caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Igualmente, el artículo mencionado señala el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El artículo 7o de la citada Constitución, consagra la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Estos derechos también se encuentran establecidos en distintos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19). Los instrumentos en cuestión coinciden en determinar que los derechos referidos como ámbitos de inmunidad a favor de las personas, que no pueden ser traspasados por el Estado. Mientras que la libertad de expresión es considerada como piedra angular de las sociedades democráticas, la libertad periodística implica una actividad que tiene un papel importante en tales sociedades al crear vías que informan a la ciudadanía y generan un contrapeso en el ejercicio del poder, al permitir la crítica de la labor pública.²⁸

Estos derechos no son absolutos, pero sus restricciones únicamente pueden establecerse previamente en la Constitución, como un medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; sirve de sustento la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con rubro: "Libertad de expresión. Sus límites".

Así, si bien es cierto la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta, esto no excluye a sus titulares de las obligaciones y prohibiciones que existen en materia electoral como los que derivan del principio constitucional de equidad en la contienda electoral,²⁹ al prohibir la realización por cualquier medio de actos anticipados de campaña.³⁰ De esta forma, aunque la actividad periodística se enmarca en el ejercicio de las libertades constitucionales de expresión e información, de ninguna manera puede limitarse a no ser que se demuestre que su ejercicio es abusivo por trastocar los límites constitucionales, como acontece cuando es un acto simulado que implica un beneficio indebido a un partido o una candidatura, el cual trasciende al ámbito de las contiendas electorales.³¹

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85.

²⁹ SUP-REP-123/2017. Igualmente, en la resolución SUP-REP-1/2017, señaló lo siguiente: "ciertamente las libertades de expresión e información son fundamentales para un sistema jurídico democrático; sin embargo, como cualquier otro derecho humano, su alcance o límite puede ser definido por la necesidad de respetar otros derechos, valores o decisiones políticas fundamentales acogidas o autorizadas constitucionalmente".

³⁰ Véase la jurisprudencia 19/2016 de rubro: "Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas". Igualmente, véase la sentencia emitida en el SUP-REP-123/2017, donde la Sala Superior señaló que en la definición de actos anticipados de campaña, al indicar que éstos están prohibidos "bajo cualquier modalidad", debe interpretarse como todo medio de comunicación mediante el cual se pueda llevar a cabo la difusión de expresiones que contengan llamamientos al voto, como la relativa a las redes sociales.

³¹ Véanse las resoluciones recaídas en los expedientes SUP-REP-47/2017 y SUP-REP-143/2017.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Considerando la importancia de estas libertades, la Sala Superior ha señalado que,³² para determinar la actualización válida y legítima de los actos anticipados de campaña en el contexto del ejercicio de la labor periodística, debe tomarse en cuenta: a) el aseguramiento de que los participantes en la contienda electoral lo hagan bajo las mismas reglas y oportunidades; y b) la garantía de las libertades de expresión e información en su dimensión social, mediante la participación seria del periodista y de una difusión eficaz de la información pública a que debe acceder la sociedad.

En ese sentido, el mismo órgano jurisdiccional sostiene que en el contexto de un ejercicio periodístico legítimo, las libertades referidas actúan en una posición preferente, por lo que el análisis del tipo debe ser más riguroso y preciso en su configuración. Así, en esta situación es necesaria la acreditación de los siguientes elementos:

- 1) *Objetivo*: la solicitud del voto o una petición de apoyo a favor o en contra de alguna contienda interna o proceso electoral, que se acredita siempre que sea expresa, clara, directa, y sin lecturas subjetivas.
- 2) *Temporal*: que las manifestaciones se realicen antes de la etapa de campañas.

Lo anterior, de ningún modo implica la autorización de actos pagados o simulados con el propósito de defraudar las previsiones legales y constitucionales que restringen los actos anticipados de campaña.

4) *Culpa in vigilando*

La figura de la *culpa in vigilando*³³ 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 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.

³² SUP-REP-190/2016 y acumulado.

³³ 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.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

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

1) Actos anticipados de campaña

De conformidad con las consideraciones normativas de referidas, se procede a analizar si, en el caso de la candidata, se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de los actos anticipados de campaña. Para el caso del director y de dicho medio, debido a la labor periodística que desempeñan, primero se determinará si el ejercicio de la actividad en los hechos denunciados se encuentra justificado y, en su caso, se analizará el elemento objetivo en lugar del subjetivo para determinar si cabe atribuirle la comisión de actos anticipados de campaña.

1. Actos anticipados de campaña atribuidos a la candidata

Del análisis realizado al caudal probatorio que obra en el expediente, en la especie se actualiza el *elemento personal*, al haberse acreditado que en la publicidad denunciada, propiedad del periódico "El Pueblito", la imagen que de forma preponderante se observa corresponde a la de la candidata, quien es postulada por la coalición a la presidencia del Ayuntamiento del municipio Corregidora. Asimismo, se advierte que los mensajes adyacentes a dicha imagen, hacen referencia tanto a su persona como a su nombre, tales como: "Gaby Moreno", "MUJER DE RETOS", "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, SOY UNA GESTORA DEL PUEBLO".

Igualmente, se acredita el *elemento temporal*, pues el denunciante se inconforma por una publicidad de cuya existencia en el espectacular descrito, se dio fe el treinta de abril, es decir, dentro del proceso electoral ordinario 2017-2018, después que el órgano electoral resolvió la procedencia de la candidatura de la denunciada (veinte de abril) y antes de iniciar el periodo de campañas correspondiente (catorce de mayo).³⁴

³⁴ 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.



También, se acredita el *elemento subjetivo* de los actos anticipados de campaña, puesto que al adminicular las pruebas que obran en el expediente, se advierten elementos que permiten afirmar que, con la publicidad denunciada, la candidata se posicionó con fines electorales.

En efecto, al analizar el contenido de la publicidad, se aprecia que se trata de una portada donde, de manera preponderante, figura la imagen de la candidata, así como las leyendas que aluden a la misma tales como: "Gaby Moreno", "MUJER DE RETOS", "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, SOY UNA GESTORA DEL PUEBLO". Lo anterior permite afirmar que si bien es inexistente un mensaje explícito llamando al voto a su favor, o expresando mensajes a favor o en contra de alguna fuerza u opción política, lo cierto es que la exposición de los elementos referidos relativos a su imagen y su persona, justo después de haberse resuelto la procedencia de su candidatura y antes del inicio de las campañas, tuvieron la finalidad de posicionarla ante el electorado, en contravención del artículo 105 de la Ley Electoral.

Cobra sustento lo resuelto por la Sala Superior en un asunto similar, en el cual determinó que la acreditación del elemento subjetivo, tratándose de un indebido posicionamiento de una candidatura, no requiere una invitación expresa para que su militancia o la ciudadanía lo apoye ni que se solicite su voto, pues basta con que se difunda su imagen o se haga referencia a un aspirante a precandidato o candidato, o en este caso a la candidata durante un periodo previo al de campañas, para que se infrinja la norma legal.³⁵

Al respecto, el director manifestó que la portada empleada en la publicidad de mérito, correspondía a la edición del nueve de abril, la cual, además, contenía imágenes y referencias a otros actuales candidatos, así como expresiones atribuidas a los mismos.

Sin embargo, el periódico goza de la libertad de determinar las características y contenidos tanto de la información que difunde como del medio a través del cual lo realiza, y así también para determinar la publicidad de sus productos, la libertad de la que goza no resulta absoluta, sino que debe armonizarse con las disposiciones que tutelan el bien constitucional de la equidad en la contienda dentro de nuestro sistema democrático.

³⁵ Véase la resolución recaída en el expediente SUP-REP-262/2015 y acumulado.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

En ese sentido, se aprecia que el periódico, cuya publicación es semanal, determinó emplear dentro de su publicidad la portada correspondiente a la semana del nueve de abril y no la de la semana más próxima a la correspondiente a la fecha en que comenzó a correr la temporalidad del contrato de comodato (veinte de abril, según el documento aportado por la candidata; o el tres de mayo, conforme al documento proporcionado por el director). Además, el director señaló que la publicidad tenía como propósito conmemorar el décimo quinto aniversario del periódico, sin que ello se acreditara ni en los medios probatorios aportados y menos del análisis del contenido de la publicidad.

Igualmente, de conformidad con ese contrato, se había pretendido que la publicidad estuviera expuesta del veinte de abril al trece de mayo, periodo que coincide exactamente con el tiempo que media entre la fecha en la cual el Consejo Distrital 07 de este Instituto resolvió sobre la procedencia de la candidatura de la denunciada (veinte de abril) y la fecha en que comenzó el periodo de campañas (el catorce de mayo).

Asimismo, cabe destacar que el registro de la candidata aprobado por el Consejo Distrital 07, incluyó el uso del sobrenombre "Gaby Moreno", con el cual se le identifica en la publicidad de mérito.

Por lo anterior, luego de adminicular los elementos descritos, se observa que aunque supuestamente se publicaba al periódico de mérito con una de sus ediciones pasadas, resultó que la edición seleccionada para ese propósito contenía elementos que permitían identificar plenamente a la candidata, lo cual redundó en un posicionamiento indebido a su favor, justo a partir de que ella había conseguido la procedencia de su candidatura (el veinte de abril).

En ese sentido, si bien la candidata cita a su favor la resolución SUP-JRC-149/2017, dicho precedente no es aplicable al caso que nos ocupa. En efecto, en esa sentencia, la Sala Superior consideró que una entrevista realizada a un candidato en el legítimo ejercicio de su labor periodística y publicada antes del periodo de campañas, no puede considerarse un acto anticipado de campaña. Sin embargo, en el presente procedimiento la inconformidad versa respecto de la *publicidad* de un periódico la cual, a juicio de esta autoridad, no goza de la misma protección y, por las características ya analizadas, sí constituyó un posicionamiento indebido a favor de la candidata.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Adicionalmente, no debe soslayarse que, en cuanto al elemento subjetivo de la infracción que se analiza, la Sala Superior ha sostenido que, para determinar la existencia de actos anticipados de precampaña o de campaña, no basta que los actos de promoción denunciados no contengan expresiones dirigidas a solicitar el voto de la ciudadanía, sino que es posible que de manera implícita **y en el contexto en el que se presenten las conductas**, se advierta una estrategia o un conjunto de eventos para posicionar anticipadamente a una persona frente a la militancia de un partido político o frente a la ciudadanía en un proceso electoral en curso.³⁶ Asimismo, ha sostenido que la **conurrencia de ciertos hechos, con un proceso electoral en curso, o con la inminencia de uno, puede ser un elemento definitorio para distinguir posibles violaciones en materia de propaganda político-electoral, de otros hechos que notoriamente no las configuran.**³

Lo anterior guarda congruencia con la jurisprudencia 4/2018, pues como se ha analizado, la existencia de mensajes explícitos que llamen al voto es una forma de acreditar el elemento subjetivo sólo en principio, mas no de manera absoluta. Así, como la misma Sala Superior lo indica, también es posible acreditar dicha intención de forma implícita. Por ello, el criterio no sustenta la defensa de la candidata como pretende alegarlo.

No pasa desapercibido para esta autoridad que la candidata, si bien solicitó al periódico denunciado el retiro de la publicidad y que de ello dio cuenta a esta autoridad mediante escritos recibidos el cuatro y el doce de mayo,³⁷ de ninguna manera puede considerarse como un acto válido de deslinde. En efecto, la referida publicidad, de acuerdo con el contrato de comodato, se encontró expuesta desde el veinte de abril y no fue sino el cuatro de mayo cuando solicitó al periódico el retiro de la misma, en virtud de las medidas cautelares ordenadas por esta autoridad y notificadas el dos de ese mes; es decir, la candidata solicitó el retiro de la publicidad después de **quince días** hábiles durante los cuales estuvo expuesta la publicidad.

Tomando en cuenta lo anterior, la candidata nunca afirmó desconocer la publicidad antes de la fecha en que esta autoridad le notificara el procedimiento seguido en su contra, pues se limitó a señalar que no contaba con algún contrato o relación con la publicidad, pero que a pesar de ello había pedido al director, el retiro de la misma. También, de la solicitud que dirigió al periódico, se desprende que ella sabía el uso que el periódico había dado de su imagen en virtud de la entrevista que le había realizado. Igualmente, debe considerarse que la publicidad estuvo expuesta en un espectacular localizado sobre una vialidad importante y concurrida dentro de la

³⁶ Véase la resolución recaída en el expediente SUP-JRC-108/2017.

³⁷ Visibles a fojas 56 y 105, respectivamente, del expediente.



demarcación territorial del municipio cuya presidencia municipal pretende, lo cual hace presumir con mayor fuerza que la candidata sí tenía conocimiento del contenido del espectacular antes de las medidas cautelares ordenadas y que, a pesar de ello, no llevó el acto o actos de deslinde correspondientes.

En esa medida, al analizar los escritos de la candidata por los que pretendía dar cumplimiento a las medidas cautelares y deslindarse de la publicidad, así como las circunstancias descritas, a la luz de las condiciones que deben cumplirse para que un acto de deslinde sea válido, se concluye que tales escritos no tuvieron dicho alcance, al haber carecido de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior.³⁸

No fue *oportuno*, puesto que no fue realizado con celeridad, sino que esta autoridad tuvo que ordenar medidas cautelares para que la candidata solicitara el retiro de la publicidad, retiro que fue efectivo el diez de mayo, cuando se constató que ya no se encontraba expuesta. Tampoco fue *eficaz*, puesto que la candidata no tomó las previsiones necesarias para cesar la conducta presuntamente constitutiva de infracción. No fue *idónea*, pues desde el momento en que tuvo conocimiento de la publicidad del espectacular, o al recibir la negativa del periódico, debía haberla denunciado ante esta autoridad para que se determinara lo conducente. Asimismo, esta acción exigible cumplía con los requisitos de *juridicidad* y *razonabilidad*, puesto que se encontraba permitida por la ley, esta autoridad resultaba competente para atenderla, y se trataba de una conducta lógica, mayormente exigible.

En ese tenor, puesto que el acto de la candidata no cumplió con los requisitos de un deslinde, y al actualizarse de forma concurrente los elementos personal, temporal y subjetivo, se acredita la comisión de actos anticipados de campaña³⁹ atribuidos a la candidata, por haberse difundido publicidad en un espectacular de un periódico en la cual figuró de forma preponderante su imagen y nombre, lo cual redundó en un beneficio de la candidata al posicionarse ante la ciudadanía.

Por otra parte, la publicidad referida, con las características analizadas, implicó actos de propagandísticos en contravención a los requisitos indicados en la normatividad, pues concatenados entre sí los elementos referidos, así como el contexto en el que acontecieron los hechos, denotan que el acto se tradujo en un acto proselitista a favor de la denunciada, lo cual generó un posicionamiento y proyección hacia el electorado, infringiéndose con ello, la prohibición contenida en el artículo 105 de la Ley Electoral.

³⁸ Específicamente, la jurisprudencia 17/2010, de rubro: "Responsabilidad de los partidos políticos por actos de terceros. Condiciones que deben cumplir para deslindarse".

³⁹ 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)".



II. Actos anticipados de campaña atribuidos al director, y al medio de comunicación, supuestamente cometidos para beneficiar a la candidata

Antes de analizar lo anterior, es preciso previamente indicar que, conforme a los medios probatorios que obran en el expediente, el periódico denunciado carece de personalidad jurídica, por lo que no puede ser imputable de conducta alguna. Lo anterior se sostiene de conformidad con la respuesta dada al requerimiento formulado el veinticuatro de mayo, en la cual el director manifestó, entre otros aspectos, que el periódico denunciado no contaba con acta constitutiva y que él era el único titular de esa publicación. Dicha manifestación se corrobora con el documento denominado "Renovación de reserva de derechos al uso exclusivo", donde se hace constar que el mencionado es titular del nombre "EL PUEBLITO EL PERIÓDICO COMERCIAL DE QUERÉTARO";⁴⁰ así como con la respuesta de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro, con fecha del treinta de mayo, por el cual se informó que no hay antecedentes registrales del acta constitutiva del "Periódico El Pueblito".

En esa virtud, aún y cuando existe una entidad denominada "Periódico El Pueblito", al carecer de personalidad jurídica, resulta procedente únicamente pronunciarse respecto de la imputación efectuada al director quien, en virtud de los documentos aportados por él, resulta ser el único responsable, en cualquier caso, de las publicaciones o actos realizados respecto del medio de comunicación indicado.

Así, esta autoridad considera que existen elementos para concluir que el denunciado indicado, al determinar y realizar la publicidad materia de inconformidad, se apartó del ejercicio legítimo de su labor periodística y, por ello, al analizar las circunstancias en las que se realizó la conducta, se determina la comisión de actos anticipados de campaña que se le atribuye para beneficiar a la candidata.

Para comprender lo anterior, debe considerarse que el periódico es un medio de comunicación cuya función primordial es difundir noticias, se clasifica en función de su periodicidad, la cual suele ser diaria, semanal, e incluso mensual.⁴¹ Para que el medio logre su función, necesita publicitarse, lo cual implica difundir y hacer promoción de sus productos, es decir, de sus ediciones, considerando las restricciones constitucionales existentes y que, en todo caso, deben interpretarse de manera estricta con tal de no vaciar de contenido los derechos en juego. Lo anterior, además, guarda congruencia con la libertad comercial de las empresas, la cual implica en este caso, la posibilidad de realizar actos para promocionar, difundir y vender sus productos, en este caso, los ejemplares de la edición que corresponda.

⁴⁰ Visible a foja 197 del expediente.

⁴¹ Véase: http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios_de_comunicacion_masiva.pdf



En la especie, se observa que el director manifestó haber determinado libremente que en la publicidad denunciada se incluyera la portada de una de sus ediciones pasadas. En esa edición, igualmente determinó que apareciera la imagen de la candidata pues esa publicación contenía una entrevista que le realizó con anterioridad, antes que ella obtuviera la calidad de candidata postulada por la coalición.

Ahora bien, debe hacerse una distinción entre las conductas aducidas por el periódico, es decir, entre la determinación del contenido de una edición en concreto, y la determinación del contenido con el cual se publicita dicho periódico. En ese sentido, si bien es inconcuso que las libertades referidas amparan el ejercicio de la labor periodística cuando ésta es ejercida legítimamente, ello no implica, necesariamente, que protejan del mismo modo la configuración de la publicidad o estrategia publicitaria con la que se da a conocer y se publicita el medio de referencia.⁴²

Así, la edición cuya portada aparece en la publicidad referida fue realizada al amparo de la libertad de expresión y el derecho a la información, pues no hay elementos que desvirtúen el legítimo ejercicio de la labor periodística, además que la edición en sí no fue motivo de inconformidad.

Sin embargo, al analizar los elementos precisados en la sección anterior, se concluye que la publicidad denunciada que empleó la portada antes referida, no se encuentra igualmente protegida al haber tenido como propósito posicionar a la denunciada. En efecto, como lo ha señalado la Sala Superior, en el caso de las libertades de comercio o de contratación de las personas físicas o morales encargadas de fijar la estrategia publicitaria de una revista no pueden ser absolutas o inderrotables.⁴³

De esta manera, se acreditan los elementos *personal* y *temporal* de los actos anticipados de campaña, como ya se analizó en la sección precedente, con la precisión de que hay un reconocimiento expreso de que la publicidad denunciada fue del periódico y que éste determinó el contenido de la misma.

⁴² Así lo sostuvo la Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-REP-67/2017, al señalar que, aún en el supuesto de que un material determinado haya sido generado en el contexto de una entrevista periodística, ello no implica que la difusión de dicha entrevista por medios como espectaculares u otros, forme parte o responda necesariamente a un ejercicio periodístico, dadas las prohibiciones respecto de la adquisición o contratación de espacios en radio y televisión, así como la contratación de propaganda en dichos medios, dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

⁴³ SUP-REP-67/2017.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

Por lo que se refiere al tercer elemento a considerar, esta autoridad procede a analizar el elemento *subjetivo* y **no el objetivo**, toda vez que se está analizando una publicidad no la labor periodística del medio de comunicación denunciado; y puesto que, como se verá a continuación, existen elementos que permiten afirmar que el propósito de dicha publicidad fue posicionar a la candidata y que por haber sido ya expuestos, se resumen en los siguientes:

1. El periódico, aun y cuando su periodicidad es semanal, determinó publicitarse empleando la portada de una edición anterior y no la corriente cuando se colocó la publicidad.
2. La publicidad, aún y cuando se dijo haber sido realizada para conmemorar el décimo quinto aniversario del periódico, no quedó comprobada dicha afirmación.
3. Si bien se emplea la portada de una edición anterior donde también aparecen los nombres y fotografías de otros candidatos, se advierte que en la publicidad se dispuso la citada portada de manera que la imagen y el nombre de la denunciada se localizan en un lugar central y preponderante y en contra de las previsiones del artículo 105 de la Ley Electoral.
4. La publicidad se expuso una vez que el Consejo Distrital 07 resolvió sobre la procedencia de la candidatura de la denunciada, y la duración de su exhibición estaba programada desde esa fecha hasta un día antes del inicio del periodo de campañas.
5. La publicidad se expuso en un anuncio espectacular localizado en una vialidad importante y concurrida.

De esta manera, al administrarse los elementos citados, se acredita que la publicidad tuvo el objeto de posicionar a la candidata entre la ciudadanía con miras hacia la próxima jornada electoral, con lo cual se acredita el elemento *subjetivo*.

Así, al acreditarse de manera concurrente los elementos *personal*, *temporal* y *subjetivo*, se actualizaron los actos anticipados de campaña atribuidos al director; actos que fueron realizados para favorecer a la candidata.

De esta manera, al igual que la candidata, con las conductas referidas incurrieron en la comisión de actos propagandísticos para favorecer a aquella, en contravención a los requisitos indicados en la normatividad, pues el acto analizado se tradujo en un acto proselitista a favor de la denunciada, lo cual generó un posicionamiento y proyección hacia el electorado, infringiéndose con ello, la prohibición contenida en el artículo 105 de la Ley Electoral.



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

La parte denunciante atribuyó a la coalición la falta de deber de cuidado (*culpa in vigilando*), como consecuencia de las conductas atribuidas a la candidata y al director, conductas que ya han quedado acreditadas.

Al respecto, de conformidad con los medios probatorios aportados por la coalición, se advierte que el doce de mayo, al comparecer al procedimiento, ésta presentó escrito por el cual pretendió deslindarse de la publicidad de mérito. Igualmente, precisó que se deslindaba de la contratación de propaganda electoral y/o espectacular a través del medio denunciado, así como de cualquier participación económica, directa o personal para la difusión de la publicidad mediante el espectacular.

No obstante, al analizar el supuesto acto de deslinde y considerando los elementos requeridos para que un acto de esta naturaleza sea válido, se concluye que careció de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad.⁴⁴

No fue *oportuno* al no haber sido realizado con celeridad, puesto que para la fecha del supuesto deslinde (doce de mayo), habían transcurrido veintidós días desde que la publicidad comenzó a exponerse en el anuncio espectacular referido. Igualmente, debe considerarse que la coalición actuó sólo como consecuencia de las medidas cautelares adoptadas por esta autoridad, y que éstas no fueron atendidas la primera ocasión que se dictaron (dos de mayo) sino después que se volvieron a emitir (siete de mayo). Además, para la fecha en la que esta autoridad emplazó a la coalición, la publicidad se había expuesto por un periodo de trece días (del veinte de abril al dos de mayo) sobre una vialidad importante y concurrida, tiempo en el cual dicha fuerza política pudo haberse percatado de la propaganda y deslindado con oportunidad.

Tampoco fue *eficaz*, puesto que la coalición no tomó las previsiones necesarias para cesar la conducta presuntamente constitutiva de infracción. No fue *idónea*, pues desde el momento en que tuvo conocimiento de la publicidad del espectacular, debía haberla denunciado ante esta autoridad para que se determinara lo conducente. Asimismo, esta acción exigible cumplía con los requisitos de *juridicidad* y *razonabilidad*, puesto que se encontraba permitida por la ley, esta autoridad resultaba competente para atenderla, y se trataba de una conducta lógica, mayormente exigible.

En ese orden de ideas, la coalición es responsable por incumplir con su deber de garante respecto de la conducta de su candidata, así como del director, debido a la publicidad expuesta en el anuncio espectacular de mérito y por el cual su candidata pudo obtener un beneficio indebido al posicionarla entre la ciudadanía con miras a la próxima jornada electoral.

⁴⁴ De conformidad con la jurisprudencia 17/2010, de rubro: "Responsabilidad de los partidos políticos por actos de terceros. Condiciones que deben cumplirse para deslindarse".



Tercero. Imposición de las sanciones. En el presente apartado, para la individualización de la sanción correspondiente a la candidata, el director y a la coalición, se atenderá al artículo 218, fracciones I, II y III de la Ley Electoral, considerando los criterios emitidos por la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia IV/2018⁴⁵ y las tesis relevantes S3EL 028/2003,⁴⁶ S3EL 133/2002⁴⁷ y S3EL 012/2004.⁴⁸

En virtud de que quedó acreditada la responsabilidad de los sujetos referidos, en el presente apartado se realizará de manera conjunta el análisis detallado de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la comisión de la norma; al tenor de lo siguiente:

I. Calificación de la falta. Para calificar debidamente la falta, este órgano superior de dirección procede a valorar los elementos siguientes:

a) Tipo de infracción (acción u omisión). La conducta de la candidata se tradujo en una omisión, dado que se benefició del posicionamiento electoral ante la ciudadanía que se hizo a favor suyo con la publicidad expuesta en el anuncio espectacular en los términos precisados en párrafos anteriores.

En cuanto a la conducta del director, se tradujo en una acción, dado que él fue quien determinó la publicidad materia de inconformidad por la cual se benefició a la candidata.

Por su parte, la conducta de la coalición consistió en una omisión al incumplir con su deber de garantizar que la conducta de la denunciada y terceros como director, fuera acorde a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, la conducta infractora.

b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar

Modo. La candidata obtuvo un beneficio al no realizar una acción efectiva de deslinde de la publicidad expuesta en el anuncio espectacular de mérito donde figuraba su imagen y expresiones alusivas a su persona.

⁴⁵ De rubro: "Individualización de la **sanción**. Se deben analizar los elementos relativos a la infracción, sin que exista un orden de prelación".

⁴⁶ De rubro: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes".

⁴⁷ De rubro: "Sanciones. En su determinación, las agravantes o atenuantes derivadas de una conducta imputable a un partido político, no pueden afectar la esfera jurídica de otros sujetos o entes distintos a aquél, aun cuando integren una coalición".

⁴⁸ De rubro: "Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso".



El director realizó su actuar al determinar y ordenar la publicidad donde se posicionó a la candidata.

Por su parte la Coalición, incumplió con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) por haber tolerado la conducta de la candidata denunciada y del director, y por no haber realizado una acción efectiva de deslinde, respecto de la publicidad que indebidamente posicionó a su candidata.

Tiempo. Se tuvo conocimiento de la conducta infractora el treinta de mayo, durante el desarrollo del presente proceso electoral.

Lugar. El anuncio espectacular con la publicidad materia de inconformidad, se encontró en la carretera Santiago de Querétaro-Villa Apaseo el Alto, entre el kilómetro 11 y 12, con dirección de Querétaro a Celaya, Guanajuato, a la altura de la entrada a la Comunidad el Romeral.

c) *Comisión intencional o culposa de la falta.* La conducta desplegada por la candidata, el director, así como por la coalición fue negligente pues no se cuenta con elementos que demuestren la intencionalidad manifiesta de infringir la normatividad electoral.

d) *Trascendencia de las normas vulneradas.* La conducta realizada por la candidata contravino los artículos 5, fracción II, inciso a), 101, párrafo segundo, 105 y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral. En el caso del director, contravino los artículos 5, fracción II, inciso a), 101, párrafo segundo, 105 y 212, fracciones II y III del mismo ordenamiento. Dichos preceptos atienden a los principios de legalidad y equidad en la contienda, y pretenden evitar que las y los candidatos obtengan un posicionamiento indebido, ya sea por sí o a través de terceros, en un periodo anterior al que legalmente está permitido para el propósito de mérito.

Respecto a la infracción cometida por la coalición, incumplió su deber de garantizar que la conducta de la denunciada y del director fuera acorde a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas infractoras, en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la ley invocada.

e) *Intereses, valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse.* Al vulnerar la normatividad electoral en los términos precisados, se puso en peligro los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, generando una ventaja indebida a favor de la denunciada y la coalición, en detrimento de las demás candidaturas y fuerzas políticas que participan en el proceso electoral 2017-2018.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/021/18

f) *Reiteración de la infracción.* Se estima que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada y sistemática, pues no existe constancia de que la candidata, el director y la coalición hubieren cometido de manera constante, repetitiva y con anterioridad, faltas del mismo tipo, consistentes en actos anticipados de campaña. Por tanto, este aspecto no trasciende en la reprochabilidad de la conducta infractora.

g) *Singularidad o pluralidad de la falta cometida.* En la presente causa, existe singularidad en la falta reprochada a los denunciados, en la medida que la conducta se traduce en una sola infracción a los artículos invocados.

h) *Condiciones externas y los medios de ejecución.* La publicidad denunciada fue colocada en un anuncio espectacular localizado en la carretera Santiago de Querétaro-Villa Apaseo el Alto, entre el kilómetro 11 y 12, con dirección de Querétaro a Celaya, Guanajuato, a la altura de la entrada a la Comunidad el Romeral. En la publicidad, que corresponde al periódico "El Pueblito", cuyo titular es el director, se destacó de manera preponderante y central: a) la imagen de la candidata; y b) el sobrenombre "Gaby Moreno", registrado por la denunciada en los archivos de este Instituto, así como leyendas relativas a su persona: "MUJER DE RETOS", "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, SOY UNA GESTORA DEL PUEBLO". Lo anterior redundó en un beneficio indebido a favor de la candidata, sin que ésta ni la Coalición que la postula hubieran llevado a cabo un acto de deslinde de manera efectivo.

En virtud de que la falta cometida por la candidata, el director y por la Coalición quedó acreditada, se procede a calificar la falta; para ello, se toma en consideración el análisis efectuado de cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa.

Este órgano superior de dirección estima que las circunstancias en que acontecieron los hechos atenúan la falta cometida, y por tanto, deben ser tomadas en cuenta al momento de la imposición de la sanción correspondiente. Las cuales se hacen consistir en la inexistencia de reiteración de la conducta descrita así como que fue una conducta singular.

La conducta infractora por la candidata, el director y la coalición se califica como leve, por las siguientes razones:

En concepto de esta autoridad, no es posible calificarla como levísima, pues en tal calificación sólo pueden estar incluidas aquellas conductas, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral; en esta calificación únicamente se encuentran las infracciones que vulneran la normatividad en materia electoral. Empero, con dicha vulneración no se produce, ni siquiera la posibilidad de la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados.



En ese sentido, la infracción cometida por la denunciada y el director consistente en la realización de actos anticipados de campaña al posicionar de manera indebida a la candidata, así como el incumpliendo al deber de cuidado (*culpa in vigilando*), tratándose de la coalición, constituyen infracciones a la normatividad electoral, que se traducen en la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral, es decir los principios de equidad y legalidad en la contienda electoral; sin constituir una afectación real y directa a dichos bienes. En tal virtud, la irregularidad se califica como leve y no grave.

De igual manera, no existen elementos probatorios para acreditar que la denunciada, el director y la coalición, ante la omisión de ajustar su conducta a la norma electoral, tuvieran como objeto desear y buscar (elemento volitivo) la producción del resultado transgresor de la norma infringida.

II. Individualización de la sanción. Una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción, para lo cual se ponderarán los elementos de referencia, con el propósito de seleccionar las sanciones a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar sus medidas, en atención a las circunstancias de carácter objetivo y las de carácter subjetivo; para lo cual se analizan los siguientes elementos:

a) Calificación de la gravedad de la infracción. Esta autoridad calificó la falta como leve, por las consideraciones que se han establecido; por lo que queda expuesto que se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrieron los denunciados; ante esas circunstancias, la denunciada, el director y la coalición deben ser sujetas de una sanción, la cual al tomar en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,⁴⁹ se considera apropiada a efecto de disuadirlas de realizar conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho mención.

b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios. La conducta de mérito se tradujo en una falta de peligro, toda vez que no se acredita la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal transgredida, consistente en los principios de equidad y legalidad que debe regir la contienda electoral. Asimismo, se precisa que no se cuenta con elementos para determinar la magnitud del beneficio obtenido con la comisión de la falta.

⁴⁹ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta; reiteración de la infracción (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



c) *La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.* En términos del artículo 220, párrafo segundo de la Ley Electoral, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la ley, incurra nuevamente en la misma conducta dentro de los cinco años posteriores a la infracción anterior.⁵⁰ En el caso concreto, en los archivos del Instituto no existen medios probatorios relacionados para acreditar que la candidata, el director y la coalición hayan incurrido en conductas similares y, que esta autoridad pudiera considerar para los efectos de individualizar la sanción correspondiente, sino solo la falta acreditada en autos.

III. Imposición de la sanción. Los parámetros que se tomarán en cuenta para seleccionar y graduar la sanción correspondiente, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares, se desprenden del análisis efectuado a la conducta cometida por los denunciados, con base en los criterios de la Sala Superior.⁵¹

Primeramente se puntualiza que, del análisis de los elementos objetivos y subjetivos los cuales rodearon la contravención de la norma, se advierte que las atenuantes de la responsabilidad del infractor son: a) la conducta fue calificada como leve, por las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon la contravención de las normas; b) la conducta se tradujo en la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados, sin llegar a afectarlos de manera real y directa; c) existió ausencia de reincidencia, reiteración y dolo en el obrar; y d) se trató de una infracción singular. No obstante, debe considerarse que al menos por lo que se refiere a la candidata y a la Coalición, no llevaron a cabo las acciones exigibles para retirar la propaganda denunciada y tampoco para deslindarse de su responsabilidad.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta cometida por la candidata y la Coalición, que fue calificada como **leve**, así como las circunstancias que la rodearon de carácter objetivo y subjetivo, las cuales concurren en su comisión; se procede a elegir la sanción a imponer, tratándose de la candidata y la Coalición, de conformidad con el catálogo de sanciones previstas en el artículo 218, fracciones I y II de la Ley Electoral; y tratándose del director, de conformidad con el catálogo de sanciones previstas en el artículo 219, fracción III del mismo ordenamiento.

⁵⁰ Al respecto, deben considerarse también los elementos mínimos que se deben considerar para que se actualice la reincidencia, los cuales han sido señalados por la Sala Superior en la jurisprudencia 41/2010, de rubro: "Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización".

⁵¹ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-05/2010. Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes"; "Sanciones. En su determinación, las agravantes o atenuantes derivadas de una conducta imputable a un partido político, no pueden afectar la esfera jurídica de otros sujetos o entes distintos a aquél, aun cuando integran una coalición"; y "Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización".



Acorde con lo dispuesto en los preceptos legales de referencia, así como en los artículos 210, fracción I, 211, fracción I y 212, fracción II de la Ley Electoral, la realización de actos anticipados de campaña, la violación de las normas de propaganda electoral, y el incumplimiento al deber de cuidado (*culpa in vigilando*), constituyen infracciones que deben sancionarse en atención a dos factores, como son la gravedad de la infracción, así como el grado de responsabilidad del infractor.

Es importante precisar que esta autoridad electoral tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso en específico —como son las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, las condiciones subjetivas del infractor, su grado de responsabilidad, la gravedad de la falta, así como el posible beneficio obtenido—; y si la norma establece un mínimo y un máximo, la sanción a imponer será dentro de dichos límites, con la finalidad de impedir la imposición de multas excesivas permitiendo, por otro lado, la oscilación en la determinación del monto de la sanción, en atención a las particularidades del caso concreto. Es decir, la sanción que se imponga debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las citadas circunstancias.

En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.⁵² Por ello, corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito resulta idónea para cumplir con el propósito disuasivo e inhibitorio de conductas similares a la cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

1. Imposición de sanción a la candidata. La falta acreditada a la denunciada se calificó como leve, tomando en consideración las atenuantes que han quedado precisadas. Así las cosas, esta autoridad estima que la sanción prevista en el inciso b), fracción II del artículo 218, consistente en una multa de una hasta cinco mil veces de Unidad de Medida y Actualización, no es idónea para ser impuesta a la denunciada, pues es excesiva y desproporcionada, en atención a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se cometió la conducta; en ese sentido, por mayoría de razón, resulta también desproporcionada la sanción prevista en el inciso c), fracción II de dicho artículo consistente en dejar sin efectos el registro concedido a la denunciada.

En consecuencia, con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción II, inciso a), consistente

⁵² Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.



en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte de la denunciada y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

2. Imposición de sanción al director. La falta acreditada a la denunciada se calificó como leve, tomando en consideración las atenuantes que han quedado precisadas. Así las cosas, esta autoridad estima que la sanción prevista en el inciso b), fracción III del artículo 218, consistente en una multa de una hasta quinientas veces de Unidad de Medida y Actualización, no es idónea para ser impuesta al denunciado, pues es excesiva y desproporcionada, en atención a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se cometió la conducta. Por otra parte, resulta inaplicable la sanción prevista en el inciso **c)** de la fracción III del citado artículo consistente en multa de hasta el doble del monto económico aportado indebidamente cuando se ha cometido una infracción en materia de fiscalización.

En consecuencia, con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción III, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte de la denunciada y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

2. Imposición de sanción a los partidos políticos que integran la coalición "Juntos Haremos Historia". De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en la Tesis XXV/2002,⁵³ las infracciones a las disposiciones aplicables, cometidas por los partidos que integran una coalición, deben ser sancionadas de manera individual, en ese sentido, se procede a imponer la sanción a cada uno de los partidos que integran la Coalición.

a) Imposición de sanción al partido político Morena. De un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones señaladas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e); consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.

⁵³ De rubro: "Coaliciones. Las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben sancionarse individualmente".



Con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte del partido Morena y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

b) Imposición de sanción al Partido del Trabajo. De un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones establecidas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e); consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político o asociación política, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.

Con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte del Partido del Trabajo y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

c) Imposición de sanción al Partido Encuentro Social. Se tiene que derivado a un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones contenidas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e); consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político o asociación política, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte del Partido Encuentro Social y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

Las sanciones impuestas a la candidata y a los partidos políticos citados se harán efectivas una vez que la determinación cause estado, mediante informe que rinda el Secretario Ejecutivo de este Instituto en la sesión pública que corresponda, de acuerdo a lo señalado en el artículo 218, fracciones I, inciso a) y II, inciso a), III, inciso a) de la Ley Electoral.

Cuarto. Vista. En el considerando segundo de la presente resolución quedó acreditada la conducta reprochada a los denunciados, por lo que se ordena dar vista y remitir copia certificada del expediente en que se actúa, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para los efectos a que haya lugar, fundamento en los artículos 196 y 199 de la Ley General.

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

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara existente la violación objeto de denuncia atribuida a María Gabriela Moreno Mayorga, candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Corregidora, Querétaro, postulada por la coalición "Juntos Haremos Historia", en términos del considerando segundo, y se impone a la citada candidata la sanción establecida en el considerando tercero, ambos de esta resolución, misma que se hará efectiva una vez que la presente determinación cause estado.

SEGUNDO. Se declara existente la violación objeto de denuncia atribuida a la coalición "Juntos Haremos Historia", en términos del considerando segundo; en consecuencia, se impone a los partidos políticos Morena, del Trabajo y Encuentro Social, las sanciones establecidas en el considerando tercero, ambos de esta resolución, mismas que se harán efectivas una vez que la presente determinación cause estado.



INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

TERCERO. Se declara existente la violación objeto de denuncia atribuida a Higinio Domínguez Molina, director del periódico "El Pueblito", en términos del considerando segundo; en consecuencia, se le impone la sanción establecida en el considerando tercero, ambos de esta resolución, misma que se hará efectiva una vez que la presente determinación cause estado.

CUARTO. Se declara inexistente la violación objeto de denuncia atribuida al periódico "El Pueblito", en términos del considerando segundo de la presente resolución.

QUINTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo, dé cumplimiento a lo ordenado en los considerandos tercero y cuarto de esta resolución.

SEXTO. Una vez que la resolución quede firme, publíquese un extracto de la misma en el sitio de internet de este Instituto.

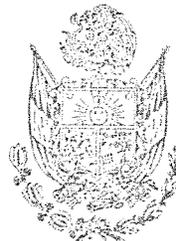
SÉPTIMO. Notifíquese y publíquese como corresponda en términos de la normatividad aplicable.

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
LIC. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES	✓	
M. EN G.P. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
M. EN D. 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

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo

VOTO CONCURRENTENTE 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/006/2018-P.

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

En el proyecto se propone tener por acreditadas las conductas consistentes en: a) la comisión de actos anticipados de campaña; b) la vulneración a las normas de propaganda electoral y, c) el incumplimiento de la calidad de garante de los partidos políticos que conforman la Coalición "Juntos Haremos Historia".

Lo anterior, en atención a que se tuvo por acreditada la publicación de un espectacular, en el periodo de intercampaña -a partir del 20 de abril del año en curso- relativa a un semanario denominado "El Pueblito", imagen en la que, de manera preponderante, aparece la candidata de dicha Coalición a la presidencia municipal de Corregidora, Querétaro.

En razón de lo anterior, en la resolución se plantea la acreditación de las conductas denunciadas y la imposición de una amonestación pública.

Si bien coincido con la propuesta en el sentido de que en la especie se actualiza una conducta indebida por parte de los sujetos denunciados y que por ello debe imponerse una sanción a los involucrados, **me aparto de la propuesta en cuanto a que se tengan por acreditada la conducta consistente en *actos anticipados de campaña* y, también, en cuanto a que deba imponerse una amonestación, ya que, considero, lo procedente debe ser la imposición de una multa.**



En cuanto a la conducta infractora, no debe perderse de vista su descripción típica, puesto que ello permite orientar, entre otros, el cumplimiento del principio de legalidad y, consecuentemente, la adecuada justificación de todo acto de autoridad.

Al respecto, el artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establece como *actos anticipados de campaña*:

*(...) actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de las 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 partido.***

Al respecto, considero que en el presente asunto se carece de elementos demostrativos que permitan actualizar la conducta de referencia.

Lo anterior, en atención a que, del contexto del mensaje del espectacular en cuestión no advierto elementos que conduzcan a establecer expresiones explícitas o implícitas que resulten inequívocas o equivalentes respecto al apoyo o rechazo de una opción política o electoral.

En efecto, del Acta de Oficialía Electoral practicada en el domicilio en el que se encontraba el espectacular en cuestión (fojas 23 a 27 del expediente) es posible advertir la existencia de publicidad del semanario denominado "El Pueblito" y, de manera preponderante, la imagen de la candidata denunciada en la que se advierte la siguiente expresión: "Gaby Moreno" "MUJER DE RETOS" "MÁS QUE POLÍTICA, SOY UNA ACTIVISTA SOCIAL, UNA GESTORA DEL PUEBLO".



De lo anterior, en mi concepto, tampoco desprendo que de su contenido, en términos de la Jurisprudencia 4/2018 emitida por la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación se incluya alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad, denote el *propósito de publicitar una plataforma electoral o de solicitar el voto de manera anticipada al inicio del periodo de campañas ni tampoco que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral*¹.

En esta tesitura, ante la ausencia de elementos que, en mi concepto, permitan demostrar que la publicación del espectacular se realizó con la intención concertada o una estrategia entre el medio publicitario y la candidata denunciada de producir el efecto de solicitar el voto o posicionar a una fuerza política previo al periodo de campañas, es que considero que se carece de elementos para tener por demostrada la actualización de la conducta infractora en cuestión.

Sin embargo, aún y cuando considero la ausencia de elementos para tener por demostrada la actualización de *actos anticipados de campaña*, comparto que en la especie se actualiza la diversa relacionada con la **vulneración a las normas de**

¹ Jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto: **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)**.- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se 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. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

propaganda electoral² y, que por ello, corresponde sancionar a los denunciados no solamente con amonestación pública sino con la imposición de una multa.

En efecto, de las constancias del expediente, se advierte que el Director del semanario "El Pueblito" contrató la publicación, mediante un espectacular (contrato visible a fojas 167-169) de dicho semanario por el periodo del 20 de abril al 13 de mayo del año en curso, periodo que corresponde a la fecha de la resolución sobre la procedencia del registro de la candidatura de la denunciada (20 de abril) al día previo a la fecha en que darían formalmente inicio las campañas electorales en la entidad.

También, está demostrado que en el espectacular en cuestión destaca de manera preponderante la imagen de la candidata denunciada y enunciados relacionados con su actividad política y social.

Del mismo modo, está acreditado que no obstante que desde el 2 de mayo del año en curso se dictaron y notificaron a la candidata denunciada medidas cautelares para que en un plazo máximo de 48 horas a su notificación realizara todos los actos tendentes al retiro del espectacular, lo cierto fue que dicho espectacular fue retirado hasta el 9 de mayo siguiente.

De igual forma, está demostrado, por así reconocerlo en director del semanario, que la portada publicada corresponde a una versión anterior a la periodicidad en la que correspondía publicitarse y distribuirse.

² Artículo 105. Fuera de los plazos previstos en esta Ley para las precampañas y las campañas electorales, así como durante los tres días previos a la jornada electoral, **está prohibida la celebración y difusión, por cualquier medio, de actos políticos, propaganda o cualquier otra actividad con fines de proselitismo electoral.** Quienes infrinjan esta disposición, se harán acreedores a las sanciones previstas en esta Ley y quedarán sujetos a las penas aplicables a aquellos que incurran en los tipos penales previstos en la Ley General en materia de Delitos Electorales, según el caso

Asimismo, dicho Director, afirmó que la publicidad correspondía a la celebración del aniversario del referido semanario; sin embargo, dicha afirmación no aparece sustentada con ninguna prueba ni tampoco del acta de la Oficialía Electoral que este Instituto practicó se advierte publicidad encaminada a la celebración de aniversario alguno.

En este orden de ideas, es importante tomar en consideración que el Director de dicho semanario tuvo conocimiento, a través de la candidata denunciada, de la medida cautelar ordenada por este Instituto y se negó a realizar su retiro o **sustitución**.

En el mismo sentido, considero que la candidata denunciada se abstuvo de realizar actos oportunos y eficaces para el cumplimiento de las medidas cautelares que ordenaban el retiro de la publicidad en cuestión.

En efecto, de autos se advierte que la candidata tuvo conocimiento de dichas medidas desde el 2 de mayo y dejó agotar el plazo concedido (48 horas) para el 4 de mayo presentara un escrito ante esta autoridad en el que el Director del semanario se niega a realizarlo.

Lo anterior impide arribar a la convicción de que la candidata adoptó medidas eficaces, inmediatas y oportunas tendentes al retiro de dicho espectacular, por el contrario, dicha acción denota la aquiescencia de la candidata de continuar con la situación de hecho que la autoridad electoral, al menos de manera preliminar, consideró contraria a Derecho.

Esta serie de circunstancias me llevan a considerar la ausencia de medidas eficaces tanto por la candidata denunciada como por el semanario implicado, de dar inmediato cumplimiento a una determinación adoptada por una autoridad electoral.



Esta circunstancia se incentiva cuando, inclusive, en autos tampoco está demostrado que la candidata hubiera desconocido la existencia de la publicidad o que la hubiera condenado a través de una denuncia ante esta autoridad electoral, lo que permite establecer que la actitud pasiva y reticente de ambos, se tradujo en un beneficio indebido a partir del cual se exalta su imagen y sus cualidades, previo al periodo de campañas.

De esta manera, dadas las características contextuales tanto del contenido del espectacular como de las circunstancias que se presentaron iniciado el procedimiento sancionador como durante su sustanciación, ello me permite establecer con un alto grado de certidumbre, que la publicidad cuestionada no se trata de un ejercicio genuino de la libertad comercial sino de una indebida promoción de la imagen de la candidata y de sus cualidades a través de **propaganda encubierta**.

Con base en ello, considero que la publicidad denunciada vulnera las normas de propaganda electoral al tratarse de propaganda simulada tendente a obtener un beneficio indebido previo al inicio de las campañas electorales.

Del mismo modo, considero que se actualiza responsabilidad administrativa atribuible a los partidos políticos que conforman la Coalición que postula a la candidata denunciada.

Lo anterior ya que, como se advierte a foja 57 del expediente, la candidata denunciada, también en su calidad de Comisionada Política Nacional del partido político que la postula, tuvo conocimiento y con esa calidad, solicitó al Director del semanario en cuestión el retiro de la publicidad cuestionada, aunado a que fue hasta el 12 de mayo posterior que dicha Coalición compareció mediante escritos presentados ante este Instituto, realizando manifestaciones genéricas tendentes a deslindarse de los hechos.

Lo anterior, pone de manifiesto que el deslinde no fue oportuno ni eficaz puesto que se realizó una vez consumado el retiro de la publicidad denunciada, lo que actualiza el incumplimiento del deber de garante de los partidos políticos integrantes de la Coalición e inclusive, del posible beneficio obtenido con motivo del incumplimiento de dicho deber.

Con base en lo expuesto, si bien coincido en que en la especie existe una conducta infractora, me aparto de las consideraciones relacionadas con la comisión de actos anticipados de campaña puesto que, en el particular, considero que se trata de vulneración a las normas de propaganda electoral, en específico, en relación con propaganda encubierta cuya publicidad se tradujo en la difusión de la imagen y cualidades de la candidata fuera del periodo de campañas.

De igual forma, me aparto de las consideraciones del proyecto relativas a la imposición de una amonestación a los sujetos implicados, ya que, sobre el particular, considero que debe proceder la imposición de una multa.

Ello, porque una de las finalidades del procedimiento administrativo sancionador electoral es la de erigirse en una vía correctiva del orden jurídico transgredido, lo que implica que la sanción, además de ser proporcional, debe estar encaminada a reestablecer el orden violentado a partir de condiciones disuasivas de conductas futuras.

Lo anterior está vinculado directamente con la eficacia de la sanción, la cual persigue un ideal consecuente con la vigencia de un genuino Estado Constitucional de Derecho a partir del cual, con las medidas que se adopten, se garantice la eficacia y prevalencia de sus principios rectores.

De esta manera, las medidas correctivas que se adopten deben ser ejemplares de tal manera que orienten a los sujetos obligados a su cumplimiento de respetar el orden jurídico y de abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren, esto es, la



medida sancionatoria debe reflejar una intencionalidad manifiesta del Estado que garantice la no repetición de la conducta infractora.

Al respecto, considero que la amonestación resulta insuficiente para cumplir con las finalidades expuestas porque no está encaminada a satisfacer los parámetros de regularidad a los que me he referido, por el contrario, sienta un precedente riesgoso que lejos de desincentivar su comisión, puede generar una inadecuada percepción de impunidad y con mucha probabilidad un efecto adverso que incentivaría un efecto imitador o multiplicador.

Lo anterior, porque si la proporcionalidad de las penas se rige a partir de niveles ordinales y consiste en que las personas sancionadas por ilícitos similares deben recibir sanciones de dimensiones comparables entonces considero que se insatisface dicha finalidad con la imposición de una amonestación a todo aquél que cometa una conducta similar, ya que, el sujeto infractor, con pleno conocimiento de la determinación de esta autoridad en casos similares, podría llevar a cabo dichas conductas sin consecuencias que le reporten un perjuicio sustancial.

El respeto al Estado Constitucional de Derecho debe ser la directriz fundamental que guíe un actuar responsable en un sistema democrático y ello implica, desde luego, el irrestricto respeto a las reglas de participación política, más aún cuando se trata de sujetos cualificados como los partidos políticos, sus militantes o candidaturas, quienes tienen a su cargo obligaciones constitucionalmente relevantes en la conducción y promoción de los valores democráticos.

Debemos tomarnos la Constitución en serio, de lo contrario, se corre el riesgo de deslegitimar un sistema electoral a partir de una percepción de impunidad que poco abona a la legitimidad.

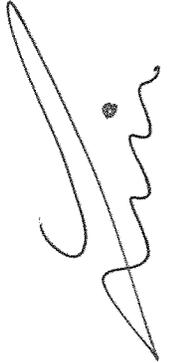
En términos del estudio denominado *El déficit de la Democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los*

grandes temas nacionales, en nuestro país, la percepción ciudadana sobre el cumplimiento de la Constitución es que más de la mitad de los mexicanos, esto es, el 53.9 %, considera que la Constitución se cumple poco y el 28.4 % considera que no se cumple³.

Al respecto, el 66% de los mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada, lo que nos indica el poco respeto que el ciudadano tiene al Estado de Derecho.⁴ Este dato es abrumador y preocupante, si se toma en cuenta que en democracia, la cultura de la legalidad implica el respeto a derechos y libertades esenciales.

Por su parte, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, refiere que la mayoría de los encuestados considera que la ley se respeta poco (37%) o nada 29%, esta percepción *resulta preocupante, ya que el cumplimiento de ésta es el indicador más claro de contar con un Estado de derecho eficaz y su respeto también se liga a la percepción que ciudadanos y ciudadanas tienen del sistema de justicia*⁵.

El desencanto ciudadano tanto para las leyes como en quienes las aplican fomenta la percepción de que éstas son inútiles en sí mismas, o bien, en la medida en que las autoridades se abstengan de ejecutarlas. En suma, envía el mensaje de que la desatención de las leyes no genera consecuencias o son ínfimas las que pudieran producirse.



³ Córdova Lorenzo, *et al*, *El déficit de la Democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, p. 247.

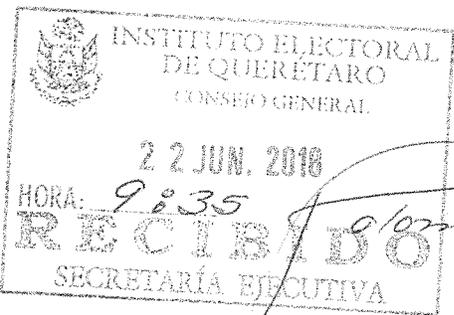
⁴ *Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral, INE, 2015, p. 42, consultable en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf.

⁵ Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (resumen ejecutivo) página 17, consultable en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf;

Al respecto, el *Índice Global de Impunidad* indica que México encabeza la lista de países con mayor percepción de impunidad y, a nivel global, se encuentra dentro de los primeros países con mayor percepción en esta materia⁶.

El contexto importa, porque denota la necesidad de generar cambios que permitan transformar y revertir prácticas inadecuadas en los procesos electorales cometidas por sujetos cualificados cuyo deber primordial se cierne en promover los valores democráticos.

Con base en lo expuesto, emito el presente **voto concurrente** ya que si bien coincido con la existencia de una conducta contraventora de la normatividad electoral solo comparto la resolución en lo referente a violación a las normas de propaganda electoral y, al considerar que lo procedente sería la imposición de una multa, me aparto de las consideraciones relacionadas con la determinación de la amonestación a la que se hace referencia. **CONSTE.**



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

22 JUN. 2018
HORA: 9:35
RECIBIDO
SECRETARÍA EJECUTIVA

⁶ Cfr. *Índice Global de Impunidad, Dimensiones de la Impunidad Global*, Consultable en la siguiente liga: <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>;