



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/025/18

## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTE:** IEEQ/PES/012/2018-P.

**DENUNCIANTE:** JOSÉ MISAEL LEDESMA LUZ, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 14 CON SEDE EN CADEREYTA DE MONTES, QUERÉTARO.

**DENUNCIADOS:** LEÓN ENRIQUE BOLAÑO MENDOZA, CANDIDATO A PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, POSTULADO EN CANDIDATURA COMÚN POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Y MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES QUERÉTARO.

**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 José Misael Ledesma Luz, representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta de Montes, Querétaro, en contra de: a) León Enrique Bolaño Mendoza, candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, postulado en candidatura común por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática; y b) Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/012/2018-P.

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

### GLOSARIO

**Ley Electoral:**

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

**Ley de Medios:**

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/025/18

<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Regional:</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.
<b>Instituto:</b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Dirección Ejecutiva:</b>	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
<b>Denunciante:</b>	José Misael Ledesma Luz, representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta de Montes, Querétaro.
<b>Denunciados:</b>	León Enrique Bolaño Mendoza, candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, postulado en candidatura común por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática; y el Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.
<b>Candidato:</b>	León Enrique Bolaño Mendoza.
<b>Municipio:</b>	Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.

## RESULTANDOS

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

**I. Presentación de denuncia.** El doce de mayo de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito mediante el cual el Secretario Técnico del Consejo Distrital 14, remitió la denuncia presentada por el denunciante.

---

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



**II. Prevención y diligencias preliminares.** El quince de mayo, la Dirección Ejecutiva, emitió proveído a través del cual previno al denunciante a efecto de que precisara en contra de quién o quiénes presentaba su denuncia, así como sus domicilios. Asimismo, instruyó al personal adscrito a la Dirección Ejecutiva para que certificara el contenido de las publicaciones "*Enterate Cadereyta*" (*sic*), correspondiente a una página pública de la red social *Facebook*.

**III. Acta circunstanciada.** En esa fecha, personal adscrito a la Dirección Ejecutiva levantó el acta circunstanciada de fe de hechos, en atención a la instrucción realizada en el proveído mencionado.

**IV. Admisión.** El diecinueve de mayo, la Dirección Ejecutiva, emitió proveído mediante el cual tuvo al denunciante dando cumplimiento a la prevención, y se admitió la denuncia en contra del candidato por la probable contravención a los artículos 5, fracción II, inciso a), 92, párrafo sexto, 100, párrafo primero, fracción VI y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral; así como en contra del Municipio por la probable violación a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, y 100, párrafo primero, fracción IV, inciso a) y 213, fracciones III y IV de la ley electoral.

**V. Remisión.** El mismo día, se remitió copia de la denuncia a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en razón de que el denunciante señaló que la conducta denunciada podría configurar hechos constitutivos de delito electoral.

**VI. Audiencia.** El veintinueve de mayo, tuvo verificativo la audiencia en la cual estuvieron presentes los denunciados a través de sus representantes. De igual manera, se hizo constar la ausencia del denunciante, no obstante que fue debidamente emplazado el veintitrés de mayo.<sup>2</sup>

**VII. Vista.** El veintinueve de mayo y seis de junio, 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.

**VIII. Estado de resolución.** El catorce de junio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído por medio del cual puso los autos del procedimiento en estado de resolución.

---

<sup>2</sup> Como obra a fojas 31-32 del expediente.



## CONSIDERANDOS

**Primero. Competencia.** El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/012/2018-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, 92, párrafo sexto, 100, párrafo primero, fracciones IV, inciso a), y VI, 211, fracciones I y IV, 213, fracciones III y IV, y 229 fracciones I y III de la Ley Electoral; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto.

**Segundo. Estudio de fondo.** En este apartado se analizan las manifestaciones de las partes en sus diferentes etapas procesales.<sup>3</sup> 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 en esencia, que:

1. El catorce de abril, el denunciado asistió a la inauguración de la casa de campaña de la Coalición "Por México al Frente", y realizó manifestaciones referentes al proceso electoral federal; asimismo, señaló "estar confiado en que en [sic] Partido Acción Nacional volverá a ganar las elecciones municipales en Cadereyta con el apoyo de todos los candidatos de su partido", lo cual a juicio del denunciante constituyen actos anticipados de campaña.
2. El treinta de abril, el denunciado participó en un acto público en la comunidad de la Florida, Jabalí, Cadereyta de Montes, a lado de autoridades policiales del municipio, regalando juguetes a los niños de dicha comunidad.

<sup>3</sup> Dichas manifestaciones se tienen por reproducidas como si se insertasen a la letra, a fin de evitar repeticiones innecesarias.



3. En el momento que se llevaron a cabo los hechos, el denunciado era presidente municipal con licencia, y había sido registrado como candidato al cargo de presidente municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.

## *II. Denunciados*

El denunciado, a través de su representación, manifestó esencialmente lo siguiente:

1. En ningún momento solicitó el voto durante el periodo previo al inicio de campañas.
2. Es falso que se haya presentado en la comunidad de La Florida, Jabalí, con la intención de regalar juguetes a los niños de dicha comunidad.
3. No ha hecho uso de espacios y recursos públicos para la promoción de su persona y la fórmula que encabeza.

El Municipio señaló en esencia, que:

1. En la denuncia, no se le atribuyen actos anticipados de campaña al Municipio.
2. Lo señalado en el periódico "La Voz de la Sierra", con lo cual el denunciante pretende probar su dicho, de ninguna manera acredita que el candidato haya pronunciado un discurso el catorce de abril.
3. Las fotografías exhibidas carecen de todo valor probatorio para acreditar lo referido por el denunciante.

**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.<sup>4</sup>

El Municipio adujo que la denuncia debía desecharse por estar fundada en notas periodísticas y fotografías; al respecto, se señala que el artículo 209, fracción IV, de la Ley Electoral, especifica que se considerará como denuncia frívola e improcedente aquellas que únicamente se fundamenten en noticias de opinión periodística, o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda demostrar su veracidad. Por ello, a partir de los indicios que generaron los medios probatorios, el quince de mayo la Dirección Ejecutiva, ordenó la realización de diligencias preliminares.

---

<sup>4</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-5/2018.



Asimismo, al no advertirse de manera preliminar y manifiesta una causal de improcedencia, esta autoridad considera que para determinar o no la violación de la citada legislación, es preciso valorar las pruebas aportadas a la luz de los preceptos jurídicos, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto, atendiendo la jurisprudencia 45/2016.<sup>5</sup>

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

- a) El denunciado realizó actos anticipados de campaña, en contravención a los artículos 5, fracción II, inciso a), 92, párrafo sexto, 100, párrafo primero, fracción VI y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral.
- b) El Municipio difundió propaganda institucional con promoción personalizada a favor del funcionario denunciado y utilizó recursos públicos a favor del mismo, en contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, y 100, párrafo primero, fracción IV, inciso a) y 213, fracciones III y IV de la Ley Electoral.

### IV. Valoración de los medios probatorios

Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores. Dicho principio rige preponderantemente los procedimientos especiales sancionadores e impone a la parte denunciante la carga de presentar los elementos de convicción en los cuales respalde el motivo de su denuncia, así como el deber de identificar aquellas que el órgano administrativo debe requerir cuando no haya tenido la posibilidad de recabarlas.<sup>6</sup>

En esos términos la Sala Regional ha sostenido que en todo procedimiento seguido en forma de juicio, se deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se desarrollan a través de requisitos o actos específicos, tales como notificaciones, emplazamientos, términos para contestar o para oponerse a las pretensiones, plazos para ofrecer pruebas, modo de desahogarlas y valorarlas.<sup>7</sup> En el mismo sentido, la Sala Superior ha señalado en la jurisprudencia 12/2010<sup>8</sup> que la carga de la prueba en el procedimiento especial sancionador corresponde al denunciante.

<sup>5</sup> 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".

<sup>6</sup> Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.

<sup>7</sup> Criterio adoptado por la Sala Regional al resolver el expediente SM-JRC-106/2018, el dieciséis de junio. Asimismo, en la sentencia SM-JRC-115/2018 ha establecido que la facultad de las autoridades electorales de allegarse de otras pruebas u ordenar diligencias para mejor proveer, es potestativa; máxime, si las pruebas ofrecidas no arrojan indicios suficientes para poner de relieve esta situación.

<sup>8</sup> De rubro: "Carga de la prueba. En el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante".



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Aunado a ello, en la valoración probatoria y en el procedimiento, deben observarse los principios convencionales y constitucionales de presunción de inocencia, no autoincriminación y proporcionalidad, así como los principios procesales establecidos en la Ley de Medios, de modo que solo lo que se desahogue en el procedimiento, permitirá que la autoridad emita con valor de cosa juzgada, una resolución favorable al interés de quien denuncie.

### 1. Pruebas que obran en autos

#### A. Denunciante

El denunciante, para acreditar su dicho, acompañó su denuncia con los siguientes medios probatorios:

1. Impresión a color con las leyendas: "Enterate Cadereyta" (*sic*) y "A la opinión pública. Pregunta se vale?" (*sic*); así como un acercamiento de la misma.
2. Impresión a color en la que aparecen varias personas.
3. Impresión a color en la que se advierten las leyendas: "¡Gracias a tu confianza!", "CADEREYTA A TODA LUZ" y "SUSTITUCIÓN DE LÁMPARAS DE VAPOR DE SODIO, POR TECNOLOGÍA LED".
4. Impresión a color donde se aprecian diversas leyendas, entre ellas: "¡Gracias a tu confianza!", "FINANSAS SANAS" (*sic*), "CERO DEUDA ADQUIRIDA POR ESTA ADMINISTRACION" (*sic*), "GOBIERNO QUE CUMPLE" y "0029".
5. Impresión a color con las leyendas: "¡Gracias a tu confi[...]!", "REHABILITACION DE ESTA AVENIDA" y "Banquetas, Guarniciones, Reencarpetado, Nuevo sistema de drenaje".
6. Impresión a color con diversas leyendas, entre otras: "CASA DE CAMPAÑA", "#PORCADEREYTAALFRENTA" y "El próximo sábado 14 de abril a las 14:30 hrs (*sic*) en Boulevard Manuel Gómez Morin (*sic*) s/n Cadereyta, Qro.
7. Una página del periódico denominado "Voz de la Sierra" de Jalpan de Serra, Querétaro, de quince de abril, la cual en la parte conducente señala:<sup>9</sup>

<sup>9</sup> De la página del periódico "Voz de la Sierra", no es posible desprender la persona redactora de la nota periodística motivo de denuncia.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/025/18

[...] La tarde de este sábado, fue inaugurada la casa de campaña de la coalición "Por México al Frente" en la cabecera municipal de Cadereyta de Montes ante más de mil simpatizantes.

[...] Posteriormente, y tras haber realizado su registro como candidato a la presidencia de Cadereyta, León Enrique Bolaño Mendoza dijo a los simpatizantes que serán ellos con su esfuerzo los que harán ganar a su partido en la siguiente contienda electoral.

Expresó, por otro lado, que la contienda electoral federal es únicamente de dos competidores: uno que representa un retroceso con ideas retrógradas y antiguas, representado en la imagen de Andrés Manuel López Obrador, y la otra, la de Ricardo Anaya, la cual representa una visión de futuro, de estadista.

Finalmente, dijo estar confiado en que en Partido Acción Nacional volverá a ganar las elecciones municipales en Cadereyta con el apoyo de todos los candidatos de su partido.

### *B. Denunciados*

La prueba ofrecida y admitida por el Municipio fue la consistente en instrumental de actuaciones.<sup>10</sup>

### *C. Diligencias realizadas por la autoridad electoral, cuyo sustento es la propia denuncia*

El quince de mayo, funcionariado adscrito a la Dirección Ejecutiva, levantó el acta circunstanciada, en la cual se certificó el contenido de una publicación realizada el veintiocho de abril a las catorce horas con veintisiete minutos, por el usuario "Enterate Cadereyta" (*sic*), en la red social *Facebook*, el veintiocho de abril a las catorce horas con veintisiete minutos, con el siguiente texto: "A la opinión pública...", "Pregunta" y "Se vale?" (*sic*). Dicha publicación se acompañó de dos imágenes, en la primera se destaca la presencia de niñas y niños sosteniendo juguetes, y en la segunda se visualiza a una persona del género masculino de aproximadamente cuarenta y dos años de edad, así como una mesa en la que se encuentra una pelota verde y varias cajas que al parecer son empaques de juguetes.

### *2. Valoración probatoria*

---

<sup>10</sup> En la audiencia de pruebas y alegatos se admitió la única prueba ofrecida por el candidato, consistente en la escritura pública número 19453, expedida por el Licenciado Omar Alejandro Hernández Garfias, Notario titular de la Notaría número 01, de la demarcación territorial de Cadereyta de Montes, Querétaro, en la cual se hizo constar que el denunciado otorgó un poder general para pleitos y cobranzas a Daniel Alejandro Ocegüera Moreno, quien compareció en su representación a dicha audiencia. Es decir, la citada probanza se encuentra vinculada para acreditar el carácter con el cual compareció al procedimiento.



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:

- a) Las pruebas admitidas al denunciante, 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.
- b) La prueba admitida al Municipio, consistente en la instrumental de actuaciones, se valora en términos de los artículos 38, fracción VI, y 46 párrafo segundo de la Ley de Medios. Dicha prueba solo tendrá valor probatorio pleno siempre que a juicio de la autoridad competente, genere convicción sobre la veracidad de los hechos alegados.
- c) El acta levantada el quince de mayo, por personal de la Dirección Ejecutiva, constituye una documental pública, al tratarse de una actuación emitida por la autoridad electoral en ejercicio de sus funciones, por lo que se valoran conforme a 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.

### 3. Hechos acreditados

De acuerdo con el segundo párrafo 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, y de acuerdo a los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracciones I y II, 42, fracciones II y IV, y 47, de la Ley de Medios, se tiene por acreditado que

1. León Enrique Bolaño Mendoza es candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, postulado en candidatura común por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.<sup>11</sup>
2. El dieciséis de abril, se presentó ante el Consejo Distrital 14 la solicitud de registro para que el denunciado contendiera al cargo referido.<sup>12</sup>
3. El denunciado es Presidente Municipal con licencia del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Como se desprende de la resolución IEEQ/CD14/R/012/18, en la que el Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta, aprobó el registro del denunciado como candidato, misma que se invoca como hecho público y notorio para esta autoridad, por obrar en los archivos del Instituto.

<sup>12</sup> *Idem.*



4. La existencia de una publicación realizada por el usuario "Enterate Cadereyta" (*sic*), en la red social *Facebook*, el veintiocho de abril a las catorce horas con veintisiete minutos, con el siguiente texto: "A la opinión pública...", "Pregunta" y "Se vale?" (*sic*); la cual se acompañó de imágenes, en las que se destaca la presencia de niñas y niños sosteniendo juguetes, y se visualiza a una persona del género masculino de aproximadamente cuarenta y dos años de edad, así como una mesa en la que se encuentra lo que aparentemente es una pelota verde y varias cajas que al parecer son empaques de juguetes.

## 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, consistentes en: a) actos anticipados de campaña por parte del candidato, y b) promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por parte del Municipio. Para ello, en cada uno de los apartados siguientes, se indican las premisas normativas aplicables y, posteriormente, si los hechos denunciados se ajustan o no a las mismas.

### A. Marco Jurídico

#### 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 expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido. Asimismo, 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:<sup>14</sup>

- a) *Elemento personal*: los actos son susceptibles de realizarse por los partidos políticos, personas militantes, aspirantes, precandidaturas y candidaturas, 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.

<sup>13</sup> Como consta en el expediente IEEQ/CD14/RCA/010/2018-P, mismo que se invoca como hecho público y notorio para esta autoridad, por obrar en los archivos del Instituto.

<sup>14</sup> Elementos establecidos por la Sala Superior, entre otras, en la sentencia SUP-REP-22/2018.



- 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.

Es preciso mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados 26/2014, 28/2014 y 30/2014, consideró que si bien el artículo 3, numeral 1, incisos a) y b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, proporcionaba una definición de los actos anticipados de precampaña y campaña, ello no implicaba negar que hubieran otras normas en la referida ley que desarrollaran los supuestos en los que se podían configurar tales conductas, como la entrega de dádivas, de conformidad con el artículo 209, párrafo 5 de ese ordenamiento. Siguiendo dicho criterio, el hecho de que el artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral defina los actos anticipados de campaña, no es óbice para considerar que el artículo 92, párrafo sexto de la ley invocada, el cual prohíbe la entrega de dádivas, sea también una disposición que desarrolla lo que se entiende por actos anticipados de campaña.<sup>15</sup>

Dicha acción de inconstitucionalidad dio origen a la jurisprudencia P./J. 68/2014<sup>16</sup> en la cual se sostuvo que era inconstitucional una porción normativa del artículo 209, párrafo 5 de la citada Ley General, puesto que se había plasmado en el texto referido una condición que hacía prácticamente nugatoria el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido político o candidato, sino por las dádivas que influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio. Lo anterior, porque basta con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo para que, sabiendo quién fue la persona que los distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar.

## II. Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

<sup>15</sup> Debe precisarse que en la acción de inconstitucionalidad referida se analizó una porción normativa del artículo 209, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual contiene la misma disposición que el artículo 92, párrafo sexto de la Ley Electoral.

<sup>16</sup> "Propaganda electoral. El artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa que dice: "que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos", es inválido", Jurisprudencia, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, Tomo I, Diciembre de 2014, P./J. 68/2014 (10a.), p. 14.



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

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

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

De conformidad con los criterios de la Sala Superior,<sup>17</sup> la disposición constitucional mencionada contiene una norma prohibitiva, cuya infracción se materializa cuando se acredite que una o un servidor público realiza promoción personalizada, entendida como aquella que contiene el nombre, imagen, voz o símbolo, de la o el servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando se contenga en la propaganda institucional.<sup>18</sup>

Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de **comunicación social** por el cual se **difunda visual** o auditivamente la propaganda de carácter institucional; ya sean anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin implicar que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.<sup>19</sup> De ahí que también la prohibición pueda materializarse a través de redes sociales.

<sup>17</sup> Como se advierte de la sentencia SUP-REP-33/2015.

<sup>18</sup> Véase lo determinado en la sentencia SUP-REP-1/2015.

<sup>19</sup> *Idem.*



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

Sobre el particular, el artículo 6 de la Ley Electoral reitera las obligaciones y prohibiciones establecidas los párrafos séptimo y octavo, del precepto constitucional de mérito.

El artículo 92, párrafo sexto de la Ley Electoral señala que está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona la entrega de cualquier tipo de material en el cual se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona; además, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley de mérito y se consideran como indicios de presión al elector para obtener su voto.

Por su parte, el artículo 100, fracción IV de la Ley Electoral prevé que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y municipios, tienen, entre otras, la prohibición de ejercer o utilizar los recursos financieros, materiales y humanos que tengan asignados o a su disposición, para favorecer o perjudicar a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas, influyendo en la equidad en la contienda.

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

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



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

Ahora bien, los elementos para determinar la acreditación de la promoción personalizada son los siguientes:<sup>20</sup>

1. *Elemento personal*: se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la o el servidor público en cuestión.
2. *Elemento temporal*: dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, pero a su vez, también puede decidir el órgano competente del estudio de la infracción atinente

El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aún sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de funcionariado público.<sup>21</sup>

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

Los elementos que integran la prohibición de promoción personalizada de los servidores públicos, pueden materializarse a través de todo tipo de comunicación social como internet.<sup>22</sup> Sin embargo, como observa la Sala Superior, el tipo de medio de difusión de la promoción no es un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

<sup>20</sup> Dichos elementos tienen sustento en la Tesis Jurisprudencial 12/2015, con rubro: "Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla".

<sup>21</sup> Ver SUP-REP-1/2015 y acumulados y SUP-REP-31/2017.

<sup>22</sup> SUP-REP-34/2015.



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

*B. Caso concreto*

El denunciante manifestó en su escrito, que el candidato denunciado realizó **actos anticipados de campaña**, al señalar que acudió a la inauguración de la casa de campaña "Por Cadereyta al Frente", así como por presentarse en la comunidad de La Florida, Jabalí, y regalar juguetes a niñas y niños de dicha comunidad.

Al respecto, no se cumple el *elemento personal* pues, si bien es cierto el denunciado es candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, también lo es, que para acreditar dicho elemento, es necesario la existencia de un mensaje o acto en el cual se adviertan voces, imágenes o símbolos que lo hagan plenamente identificable. Así, de un análisis a las pruebas aportadas no es posible desprender un mensaje o acto en el que se haga identificable al candidato denunciado.

Tampoco se acredita el *elemento subjetivo*; para sustentar esta determinación, se analizará en primer lugar, lo relativo a la supuesta entrega de juguetes en la comunidad de La Florida, Jabalí; y en segundo lugar, lo concerniente a la presunta participación del candidato denunciado en la inauguración de la casa de campaña "Por Cadereyta al Frente".

En lo concerniente a la **entrega de juguetes en la comunidad de La Florida, Jabalí**, de las pruebas que obran en el sumario, únicamente se advierte la existencia de imágenes, en las que se observa la presencia de infantes sosteniendo juguetes, también se visualiza a una persona del género masculino, de aproximadamente cuarenta y dos años de edad, así como una mesa en la que se encuentra lo que aparentemente es una pelota verde y varias cajas que al parecer son empaques de juguetes. Sin embargo, no se desprenden las circunstancias de modo, tiempo y lugar, para determinar que dichas imágenes fueran tomadas el treinta de abril, en la comunidad mencionada; ni se acredita que el denunciado realizara la entrega de los juguetes a niñas y niños.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Lo anterior se robustece, con el acta de fe de hechos levantada por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva, en la cual se dio fe, de que la publicación del usuario "Enterate Cadereyta" (*sic*) en la red social *Facebook* fue realizada el veintiocho de abril a las catorce horas con veintisiete minutos, lo cual discrepa con lo referido por el denunciante, ya que en su escrito refirió que la entrega de juguetes se materializó el treinta de abril.

En ese sentido, resulta imposible que las conductas motivo de denuncia se llevaran a cabo el treinta de abril, si las fotografías con las que el denunciante sustenta su dicho fueron publicadas dos días antes de las supuestas conductas,<sup>23</sup> en perjuicio de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos denunciados.

Con fundamento en lo expuesto, los medios probatorios no demuestran, siquiera de manera indiciaria que el candidato acudiera a la comunidad de La Florida, Jabalí, y menos que entregara juguetes a niñas y niños.

Por otra parte, en cuanto a la **inauguración de la casa de campaña "Cadereyta al Frente"**, el denunciante, ofreció como prueba una nota del periódico "La Voz de la Sierra".

La Sala Superior ha sostenido en la jurisprudencia 38/2002,<sup>24</sup> que las notas periodísticas generan un mayor grado de convicción si se aportan varias notas provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, pero que además el denunciado omita pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos; en la especie, el denunciante únicamente aportó un medio periodístico.

Bajo esa lógica, la nota periodística ofrecida como prueba genera indicios simples de que el candidato acudió a la inauguración de la casa de campaña "Por Cadereyta al Frente", y que en dicho evento hizo uso de la voz, sin embargo, son insuficientes para rendir ningún tipo de convicción sobre los hechos denunciados, pues el denunciante no aportó mayores elementos que admiculados entre sí, adquieran fuerza probatoria para demostrar sus pretensiones; de ahí que los elementos probatorios no resultan útiles para acredita, los hechos que refiere el denunciante.

Finalmente, no se satisface el *elemento temporal*, al no tener por demostrada una conducta probablemente violatoria a la normatividad electoral, y en ese sentido, menos aún, el momento en el que se hubiere realizado.

<sup>23</sup> Visible a fojas 17 y 18 del expediente.

<sup>24</sup> De rubro: "Notas periodísticas. Elementos para determinar su fuerza indiciaria".



Derivado de lo anterior, al no tener por acreditados los *elementos personal, subjetivo y temporal*, atribuibles al candidato, para configurar los actos anticipados de campaña, se determina la inexistencia de la vulneración a los artículos 5, fracción II, inciso a), 92, párrafo sexto, 100, párrafo primero, fracción VI y 211, fracciones I y IV de la Ley Electoral.

En lo relativo a la **promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos**, el denunciante se limitó a señalar que se han utilizado espacios, programas y recursos públicos; asimismo, que se promocionó la imagen del candidato denunciado, por parte del Municipio, sin especificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar,<sup>25</sup> las cuales del análisis individual y valorado en su conjunto, no se puede desprender los hechos, como consta en el sumario.

En lo concerniente a la **promoción personalizada** a favor del denunciado por parte del Municipio, no se colma el *elemento personal*, ya que de los medios probatorios que obran en el expediente, no se desprenden imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al candidato.

En cuanto al *elemento objetivo o material*, no es posible acreditarlo, puesto que el denunciante únicamente adjuntó a su escrito impresiones a color de imágenes de bardas, sin que hubiere realizado la relación de éstas con los hechos denunciados; imágenes las cuales se observan las siguientes leyendas:

- a) "¡Gracias a tu confianza!", "CADEREYTA A TODA LUZ" y "SUSTITUCIÓN DE LÁMPARAS DE VAPOR DE SODIO, POR TECNOLOGÍA LED".
- b) "¡Gracias a tu confianza!", "FINANSAS (*sic*) SANAS", "CERO DEUDA ADQUIRIDA POR ESTA ADMINISTRACION" (*sic*), "GOBIERNO QUE CUMPLE" y "0029".
- c) "¡Gracias a tu confi[...]", "REHABILITACION DE ESTA AVENIDA" y "Banquetas, Guarniciones, Reencarpetado, Nuevo sistema de drenaje".

Dichos medios probatorios, generan indicios simples respecto de la existencia de las bardas de mérito, aunado a que de su contenido, tampoco es posible vincularlas a la administración en la que gobernó el denunciado, ya que en ellas no advierte su nombre, imagen, ni el periodo de gestión correspondiente. En ese sentido, no se acredita el *elemento objetivo o material* de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015.

---

<sup>25</sup> Visible a foja 03 del expediente.



Tampoco se cumple con el *elemento temporal*, ya que no es posible advertir la temporalidad de las imágenes de bardas presentadas como prueba.

Respecto al **uso indebido de recursos públicos** por parte del Municipio, el denunciante refirió que el denunciado ha hecho uso de espacios y programas públicos; empero, no sustentó su dicho con los medios probatorios, ni especificó las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En ese sentido, no es posible acreditar, siquiera de manera indiciaria la realización de dichas conductas.

Por lo anterior, es inexistente la realización de promoción personalizada y uso de recursos públicos en favor del candidato denunciado atribuibles al Municipio, en contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, y 100, párrafo primero, fracción IV, inciso a) y 213, fracciones III y IV de la Ley Electoral.

Finalmente, es preciso referir que entre los ejes rectores de las autoridades electorales, están la legalidad, imparcialidad, y objetividad; en ese sentido, los procedimientos administrativos sancionadores se rigen por principios complementarios en los que se encuentra la presunción de inocencia, como lo ha sostenido la Sala Superior en las Tesis XVII/2005<sup>26</sup> y LIX/2001<sup>27</sup>; por tal motivo y ante la ausencia de medios probatorios que arrojen siquiera indicios de las conductas denunciadas, este órgano superior de dirección determina que es inexistente la realización de actos anticipados de campaña, atribuibles al candidato denunciado, así como el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada por parte del Municipio.

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

## RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se declara inexistente la violación objeto de denuncia atribuida a León Enrique Bolaño Mendoza, candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, postulado en candidatura común por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

**SEGUNDO.** Se declara inexistente la violación objeto de denuncia atribuida al Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.

<sup>26</sup> De rubro: "Presunción de inocencia. Su naturaleza y alcance en el derecho administrativo sancionador electoral".

<sup>27</sup> De rubro: "Presunción de inocencia. Principio vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral".



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**TERCERO.** 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



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA

**LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA**

Secretario Ejecutivo