



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/042/18

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: IEEQ/PES/039/2018-P.

DENUNCIANTE: JUAN HÉCTOR MUÑOZ ABELLEYRA, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 08, CON SEDE EN SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO.

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

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veinticinco de agosto de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia presentada por Juan Héctor Muñoz Abelleyra, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 08, con sede en San Juan del Río, Querétaro, en contra de: a) Jesús Mejía Cruz, Regidor del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; b) Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del mismo municipio, postulado por el Partido Acción Nacional; y c) Partido Acción Nacional, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/039/2018-P.

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

GLOSARIO

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/042/18

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.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción, con sede en Monterrey, Nuevo León.
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.
Denunciante:	Juan Héctor Muñoz Abelleyra, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 08, con sede en San Juan del Río, Querétaro.
Denunciados:	Jesús Mejía Cruz, regidor del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del mismo municipio; y Partido Acción Nacional.
Municipio:	Municipio de San Juan del Río, Querétaro.
PAN:	Partido Acción Nacional.

RESULTANDOS

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

I. Presentación de denuncia. El siete de junio de dos mil dieciocho,¹ se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito mediante el cual Juan Héctor Muñoz Abelleyra, interpuso denuncia en contra de Jesús Mejía Cruz, Guillermo Vega Guerrero y el Partido Acción Nacional, por la probable vulneración a la normatividad electoral.

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



II. Admisión y emplazamiento. El diecinueve de junio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído en el cual, admitió la denuncia y declaró el inicio del procedimiento especial sancionador en contra de los denunciados. En consecuencia, ordenó emplazar a las partes a fin de que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos.

III. Audiencia. El veintiocho de junio, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos en la cual estuvo presente el denunciante, así como los denunciados por conducto de su representante. Asimismo, se hizo constar la ausencia del representante del PAN, no obstante haber sido debidamente notificado.²

IV. Vista. El veintiocho de junio y tres de julio, se dio vista a las partes y se puso el expediente a su disposición a fin de que manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera, dentro del plazo establecido.

V. Diligencias para mejor proveer. El trece y diecinueve de julio, mediante proveídos, se solicitaron informes al Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, con el propósito de esclarecer los hechos sometidos a la consideración de la autoridad instructora y contar con mayores elementos para resolver.

VI. Recepción de Informes. El dieciocho, veinte y veintitrés de julio, se recibieron escritos signados por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, en cumplimiento a los informes que le fueron requeridos.

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

CONSIDERANDOS

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/039/2018-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, incisos a) y r) de la Ley General; 5 fracción II, inciso a), 34, fracción I, 6, 61, fracción XXXV, 92 párrafo sexto, 100, fracción IV, inciso a), 105, 210, fracciones VI y VII, 213, fracciones III, V y VI, 229, fracciones I 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.

² Visible a fojas 33 a 35 del expediente.



Segundo. Estudio de fondo. En este apartado se analizan las manifestaciones de las partes en sus diferentes etapas procesales.³ 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. Jesús Mejía Cruz, es regidor del Ayuntamiento del municipio y fue candidato a regidor del mismo municipio, postulado por el PAN, por la vía de reelección, en el proceso electoral 2017-2018.
2. Guillermo Vega Guerrero, es presidente municipal del Ayuntamiento del municipio y solicitó licencia para participar como candidato para el mismo cargo, postulado por el PAN, en el proceso electoral 2017-2018.
3. El dieciséis de febrero se difundió, a su juicio, una invitación de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, dirigida a los habitantes de la comunidad de Santa Rita, para asistir a un evento donde se entregarían estufas ecológicas, el cual se llevaría a cabo el diecisiete de febrero a las nueve horas.
4. El diecisiete de febrero, a las nueve hora con cuarenta y seis minutos, la Secretaría Técnica del Consejo Distrital 08, con sede en San Juan del Río, Querétaro, se constituyó en la Primaria "5 de Mayo", ubicada en Avenida Santa Rita sin número, comunidad de Santa Rita del municipio referido, con la finalidad de realizar oficialía electoral y constatar el evento relacionado con la supuesta invitación.
5. En su concepto, en el evento se cometieron diversas violaciones a la normatividad, en razón de que:

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



- a) Se hizo entrega de estufas ecológicas a diversos habitantes de la comunidad de Santa Rita.
 - b) La entrega de estufas ecológicas fue realizada por el regidor denunciado quien, según el denunciante, aprovechó el evento para convivir con los habitantes de la comunidad y resaltar su persona ante la gente, pues en esa fecha ya había comenzado la etapa de precampañas, por lo que buscaba promover ante el electorado tanto a su persona como al presidente municipal denunciado.
 - c) El regidor denunciado en su calidad de servidor público, encabezó el evento indicado empleando recursos públicos, valiéndose de programas sociales y de la necesidad de las personas para fines electorales; toda vez que entregó estufas ecológicas sin que se encuentre dentro de sus atribuciones conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y, por el contrario, conforme al artículo 32, fracción VII, tiene prohibido realizar funciones ejecutivas en la administración pública municipal.
 - d) En el evento se dio cuenta de la presencia de personas portando gorras de color azul con la leyenda "MEMO VEGA" con la pretensión de promover y publicitar al otrora candidato, pues es el sobrenombre con el cual es identificado por la ciudadanía, mismo que fue utilizado desde jornada electoral 2014-2015.
6. El PAN tiene el deber de responder por las conductas desplegadas por sus miembros, que atenten contra las disposiciones que rigen la materia electoral.

II. Denunciados

El PAN no compareció al presente procedimiento no obstante haber sido debidamente emplazado y tampoco realizó alegatos mediante la vista otorgada conforme al artículo 245 de la Ley Electoral. El regidor, a través de su representante, manifestó esencialmente lo siguiente:

1. Reconoció ser regidor del Ayuntamiento del municipio y que fue postulado por el PAN como candidato a regidor del mismo Ayuntamiento en el proceso electoral 2017-2018, por la vía de la reelección.
2. Negó participar en la elaboración o difusión de la invitación señalada por el denunciante.



3. Señaló que el denunciante, al describir los hechos acontecidos en la mañana del dieciséis de febrero, hizo una narrativa que no se apegó a la verdad de los hechos.
4. Manifestó que se entregaron estufas ecológicas a diversos habitantes de la comunidad de Santa Rita; y que el empaque en el que venían no se alteró con leyendas o colores favoreciendo a personas o partido alguno.
5. Afirmó que su asistencia a tal evento fue en representación al Ayuntamiento de San Juan del Río y, en ese entonces, no tenía la calidad de candidato ni precandidato. Él no entregó las estufas, solo ayudó a enumerar las cajas, pues afirmó que quien lo hizo fue el Secretario de Desarrollo Social.
6. El artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, determina como derecho y obligación de los regidores asistir a los actos oficiales, por lo que su presencia fue de pleno derecho.
7. Expresó que en relación a las personas que portaban gorras con la leyenda "MEMO VEGA", no eran personal del municipio, y en lo particular su representado no se percató de su presencia; además, de que no se puede responsabilizar a un partido o persona porque un ciudadano decida utilizar tal o cual vestimenta.
8. Argumentó que es falso que el evento se haya llevado a cabo con fines electorales, pues se efectuó de manera institucional y en estricto apego a la normatividad respectiva.

Guillermo Vega Guerrero, dio contestación a la denuncia por escrito, por conducto de su representante y, manifestó en esencia lo siguiente:

1. Reconoció ser presidente del Ayuntamiento del municipio y que fue candidato al mismo cargo por la vía de reelección, siendo postulado por el PAN, en el proceso electoral 2017-2018.
2. Respecto al evento al que se refiere el denunciante donde se entregaron estufas ecológicas, refirió que:
 - a) No asistió al evento.
 - b) El evento no buscó promover ni posicionar a alguien ante el electorado.



- c) Al no asistir al evento, no pudo percibir la presencia de personas con las prendas descritas por el denunciante; negó conocer a las personas portando las gorras con la leyenda "MEMO VEGA", refirió que estas personas no eran funcionarios públicos, no estaban bajo sus indicaciones ni de la autoridad municipal o dirección partidista, deslindándose de cualquier actividad que hayan realizado.
- d) En su concepto, las prendas descritas por el denunciante, pudieron haber sido puestas de manera deliberada por la contraparte, pues la subdelegada municipal de la comunidad de Santa Rita, Beatriz Trejo Ugalde, es militante del PRI, y además ha manifestado su apoyo a ese partido a través de las redes sociales, para lo cual proporcionó diversas ligas de internet; aunado a que ella aparece en el material gráfico de la oficialía electoral.

II. Causales de improcedencia. Las causales de improcedencia se deben analizar previamente, ya sea a petición de parte o de oficio, porque si se configurara alguna, no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada, por existir un obstáculo para su válida constitución.⁴

En el caso concreto, los denunciados adujeron en esencia que el escrito inicial de denuncia es ambiguo, oscuro y temerario; a los denunciantes les corresponde la carga procesal de precisar la *causa petendí*, la afectación que estimen violada y las personas que hayan violentado la norma. Así, señalaron que la denuncia debía desestimarse pues, afirmaron, no se configuró alguna conducta sancionable, por lo que invocaron la falta de acción y de derecho.

Sin embargo, en el escrito de queja, el denunciante narró con precisión los hechos en que basó su denuncia, los actos que imputó a cada uno de los denunciados, los preceptos que estimó vulnerados y adjuntó los medios de prueba que consideró necesarios para acreditarlos; de ahí que no se actualiza alguna causa suficiente para que la denuncia sea desechada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 de la Ley Electoral.⁵

Los demás señalamientos fueron dirigidos a desvirtuar la presunta ilicitud de las faltas atribuidas, lo cual será materia del análisis de la cuestión de fondo.

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

⁵ 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.



En vista de lo anterior y 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.⁶

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

- a) Jesús Mejía Cruz, regidor del Ayuntamiento del municipio, incurrió en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, en contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, 92, párrafo sexto, 213, fracciones III y V, y 229, fracciones I y III de la Ley Electoral.
- b) Guillermo Vega Guerrero, presidente municipal del Ayuntamiento del municipio y otrora candidato al mismo cargo en el proceso electoral 2017-2018, incurrió en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, en contravención a los artículos 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, 92, párrafo sexto, 211 fracciones I y IV, 213, fracciones III y V y 229, fracciones I y III de la Ley Electoral.
- c) El Partido Acción Nacional, incumplió con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la ley invocada.

IV. Valoración de los medios probatorios

Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores.⁷

I. Pruebas ofrecidas por el Denunciante

El denunciante, para acreditar su dicho, acompañó su denuncia con diversos medios probatorios y fueron admitidos los siguientes:⁸

⁶ 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".

⁷ Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.

⁸ El denunciante también ofreció como medio probatorio un escrito del dieciséis de febrero, por el cual solicitó la realización de oficialía electoral a la Secretaría Técnica del Consejo Distrital 08 respecto del evento en cuestión.



1. Acta de oficialía electoral del diecisiete de febrero, levantada por la Secretaria Técnica del Consejo Distrital 08, con sede en el municipio de referencia, de la cual se advierte, en esencia, lo siguiente:⁹
 - a) El diecisiete de febrero a las nueve horas con cuarenta y seis minutos, la funcionaria electoral se constituyó en la primaria "5 de Mayo", ubicada en Avenida Santa Rita sin número, en la comunidad de Santa Rita del municipio.
 - b) En la entrada del lugar observó a una persona del género masculino quien escribía en una caja de color café, con las leyendas: "Ecoestufa+ Salud+ Leña+Calor" www.ecoestufa.com; y otra persona del género masculino que ayudó a cargar las cajas.
 - c) Constató una fila integrada por un número indeterminado de personas, quienes llevaban en las manos una hoja blanca que contenía las leyendas siguientes: en la parte frontal el nombre de una persona; en la parte superior izquierda, un logotipo y "SAN JUAN DEL RÍO", "H. AYUNTAMIENTO 2015-2018"; en la parte central la palabra "FIMS 2018" ; en la parte superior derecha un logotipo con la leyenda "TRADICIÓN Y PROGRESO", la palabra "No" y a un lado el número diecinueve.
 - d) De igual manera se dio fe que sobre una construcción, estaban recargados tres tablonces que contenían un logotipo de color azul con fondo blanco y las leyendas: "SAN JUAN DEL RÍO, H. AYUNTAMIENTO 2015-2018", la imagen de una persona de género femenino utilizando una estufa; diverso logotipo con las leyendas "SAN JUAN DEL RÍO, Tradición y Progreso", "ENTREGA DE ESTUFAS ECOLÓGICAS, SANTA RITA, S.J.R. FEBRERO 2018", y "SAN JUAN DEL RÍO, TRADICIÓN Y PROGRESO".
 - e) En el acceso de la escuela, se encontraban dos personas del género masculino, cargando y transportando las cajas descritas a vehículos que se encontraban en la parte exterior; una de éstas portaba una gorra color azul y blanco con la leyenda "MEMO VEGA".
 - f) En la parte exterior de la primaria, se encontraba un número indeterminado de personas recargadas sobre las cajas descritas y otras, colocando cajas en la cajuela de diversos vehículos; y observó personas portando una gorra con la leyenda "MEMO VEGA".

⁹ Visible a fojas 13 a 24 del expediente.



g) A las diez horas con veinte minutos, arribaron dos vehículos a la primaria, uno tipo Sedán tenía visible la leyenda "POLICIA MUNICIPAL" y, en la parte superior una torreta de colores azul, blanco y rojo; el otro era una camioneta tipo pick up con torreta en la parte superior; de los vehículos descendieron tres personas, una portaba como parte de su vestimenta, chaleco azul con la leyenda "TRÁNSITO", gorra de color azul oscuro con la leyenda "POLICIA MUNICIPAL" (*sic*); a su costado se encontraban dos personas de género femenino, quienes como parte de su vestimenta, portaban una playera color rosa de la que se advertía la leyenda "GRUPO FENIX" y una gorra color azul oscuro con la leyenda "POLICÍA MUNICIPAL"; permanecieron en evento aproximadamente diez minutos.

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

II. Denunciados

El PAN no compareció al procedimiento y no ofreció medios probatorios. No obstante que fue debidamente emplazado.¹⁰

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

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

Asimismo, **el presidente municipal denunciado** ofreció y fueron admitidos como medios de prueba:

1. Instrumental de actuaciones.
2. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.
3. Impresión de una imagen que, según indicó el denunciado, comprueba la militancia de Beatriz Trejo Ugalde.
4. Imágenes impresas que, por el dicho del denunciado, corresponden al perfil público de *Facebook* de Beatriz Trejo Ugalde, identificada en la red social como Bety Trejo.

¹⁰ Visible a fojas 33 a 35 del expediente.



III. Diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora

1. El trece de julio, a solicitud de la Dirección Ejecutiva, el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, remitió el oficio UIG/004/07/2018, a través del cual hizo del conocimiento de la autoridad, la existencia de los programas por virtud de los cuales se hizo entrega de estufas ecológicas, en la comunidad de Santa Rita, el diecisiete de febrero. Dichos programas son: a) el Programa de Obra del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2018 (FISM 2018) perteneciente al ramo 33, aprobado en sesión ordinaria de Cabildo de dieciséis de enero; y b) el Programa Bienestar Sección Estufas Ecológicas, de primero de diciembre de dos mil diecisiete.

Informó respecto de cada uno de los referidos programas: el Plan Operativo, fecha del acuerdo sobre el presupuesto autorizado, acuerdo de fecha de inicio, con información desglosada de las colonias y comunidades beneficiadas con la entrega de estufas ecológicas y acuerdo de Cabildo con el padrón de beneficiarios.

Mencionó los nombres del personal administrativo y de apoyo, adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social, quienes asistieron al evento y señaló que Jesús Mejía Cruz, acudió en representación del Cabildo.

Precisó que no fue necesario realizar algún parte informativo por los elementos de Seguridad Pública, pues éstos se percataron del evento al estar realizando su recorrido habitual y al no ser necesaria la asistencia por la naturaleza del citado evento, se retiraron del lugar para continuar con el patrullaje. Anexó a su informe:

- a) Copias del acuerdo de Cabildo SHA/0036/2018 de dieciséis de enero.
- b) Copias del Manual de Operación del programa Bienestar, Sección Estufas Ecológicas, de las cuales se desprende, en lo que interesa, la siguiente información:
 - Los objetivos general y específico, del programa.
 - En el punto "3. Lineamientos", se precisa la cobertura en donde se establece que el programa podrá operar en las colonias y comunidades del municipio, en las que los beneficiarios cumplan con los requisitos que indica el Manual.



- En el punto "3.2 Población objetivo", se refiere a aquellas personas que radiquen en el municipio, cocinen de manera reiterada con un fogón tradicional.
- Los criterios y requisitos de elegibilidad, vienen señalados en el punto 3.3. en donde se establece que, se otorgará una estufa ecológica por vivienda hasta agotar las metas plateadas en el ejercicio fiscal que corresponda.
- En cuanto a los requisitos, en el punto 3.3.2. se señala que los interesados deberán presentar solicitud de apoyo en escrito libre o bien de manera presencial en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, acompañada de oficio de solicitud, identificación oficial, comprobante de domicilio y llenado de cédula de información socioeconómica.
- El tipo de apoyo, consiste en entregar al beneficiario, una estufa ecológica ahorradora de leña (de armado simple) por vivienda sin costo.
- Destaca en el punto "3.7 Instancias participantes", que la ejecutora del programa debe ser la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, encargada además de dar seguimiento y supervisión al programa.
- En el punto 6.2, se señala que la Contraloría Social dará seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones del programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.
- El Anexo I del Manual, consistente en formato de ACTA DE ENTREGA-RECEPCIÓN, que contiene entre los datos a llenar: fecha, nombre del beneficiario, domicilio, firma y en la parte inferior la leyenda siguiente:

"Esta (obra, programa o acción) es de carácter público; no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los ingresos que aportan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de esta (obra, programa o acción) con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de esta (obra, programa o acción), deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".



2. El veinte de julio se recibió el oficio UIG/006/07/2018, mediante el cual el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio remitió:

- a) Copia certificada del acuerdo de Cabildo SHA/0036/2018 de dieciséis de enero, del cual se colige que, en el punto PRIMERO, se aprobó la propuesta presentada por el presidente municipal y se autorizó el Programa de obra del fondo para la infraestructura social municipal 2018 (FISM 2018) perteneciente al ramo 33, en el municipio de San Juan del Río, Querétaro.

De la propuesta que se inserta en el Acuerdo de referencia, se advierten, en esencia, los rubros o directrices del programa entre éstos: agua y saneamiento, educación, salud, vivienda, entre otras; en este último rubro se precisa el tipo de obra a realizar, como: ampliación de red de energía eléctrica, suministro e instalación de calentadores solares y suministro e instalación de estufas ecológicas. Asimismo, se señala el nombre de la localidad, nombre de la obra, monto de inversión, metas del proyecto y número de beneficiarios.

De igual forma, en el Transitorio primero del Acuerdo único, se establece que el programa entrará en vigor el mismo día de su aprobación.

- b) Copia de la solicitud de primero de febrero, signada por la Subdelegada de la comunidad de Santa Rita, San Juan del Río, Querétaro, que contiene sello de acuse de recibido de la Dirección de Desarrollo Social de trece de febrero, dirigida al presidente municipal, de la que se advierte en esencia que pide apoyo con cuarenta estufas ecológicas, para familias de la comunidad, quienes refiere, el 90% de las señoras cocinan con leña y se encuentra dentro de las comunidades con más marginación del municipio.
- c) Treinta y cinco copias simples de acuses de Actas de entrega-recepción, que contiene nombre y firma de los presuntos beneficiarios de estufas ecológicas, todas de diecisiete de febrero.

3. En cumplimiento al requerimiento que hizo la Dirección Ejecutiva, el veintitrés de julio se recibió el oficio UIG/007/07/2018, signado por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, en el cual señaló haber remitido la información solicitada, mediante el diverso oficio UIG/006/07/2018.

IV. Valoración y alcance probatorio



Esta autoridad procede a realizar la valoración y alcance de los medios probatorios ofrecidos conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral, lo cual se realiza conforme a lo siguiente:

De los medios ofrecidos por el **denunciante**, el identificado con el numeral 1 constituye una documental pública, toda vez que el acta de oficialía fue emitida por una autoridad electoral en ejercicio de sus funciones y en el ámbito de su competencia; por lo que se valora de acuerdo con los artículos 242 de la Ley Electoral, 38, fracción I, 42, fracciones II y IV, y 47, fracción I de la Ley de Medios. Las pruebas referidas con los numerales 2 y 3 de los medios admitidos al denunciante y numerales 1 y 2, de los **servidores públicos denunciados** fueron admitidas en términos de los artículos 38, fracciones V y VI y 46 de la Ley de Medios; serán consideradas como tales al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Las pruebas marcadas con los numerales 3 y 4, ofrecidas por el presidente municipal denunciado, constituyen documentales privadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242 de la Ley Electoral, 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios.

En cuanto a las diligencias realizadas por la Dirección Ejecutiva, constituyen documentales públicas las pruebas marcadas con los numerales 1, incisos a) y b); y, 3, en razón de que se trata de documentos expedidos por una autoridad con motivo y en ejercicio de su competencia, así como la señalada con el numeral 2, inciso a), toda vez que se trata de un documento expedido por una autoridad investida de fe pública; por lo que se valoran de acuerdo con los artículos 242 de la Ley Electoral, 38, fracción I, 42, fracciones III y IV, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

Las pruebas marcadas con el numeral 2, incisos b) y c), constituyen documentales privadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242 de la Ley Electoral, 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios.

V. 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 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, en lo individual y en su conjunto de acuerdo a los artículos 38, fracciones I, II, 42, fracciones II, III y IV, 43, 46 y 47, fracciones I y II de la Ley de Medios; son hechos no controvertidos y, por tanto, no sujetos a prueba los siguientes:



1. Es un hecho público y notorio para esta autoridad¹¹ que Guillermo Vega Guerrero, es presidente del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; fue candidato a presidente del Ayuntamiento del mismo municipio, dentro del proceso electoral 2017-2018, postulado por el PAN.
2. Es también un hecho público y notorio para esta autoridad¹² que Jesús Mejía Cruz, es regidor del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Querétaro; fue postulado para el mismo cargo, en la fórmula de Ayuntamiento del citado Municipio, dentro del presente proceso electoral, postulado por el PAN, en la fórmula encabezada por Guillermo Vega Guerrero.
3. El diecisiete de febrero, en la primaria "5 de Mayo", ubicada en Avenida Santa Rita sin número, de la comunidad de Santa Rita, del citado municipio, se realizó un evento en el que el municipio, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social entregaron estufas ecológicas a algunos habitantes de la comunidad, al cual asistieron un número indeterminado de personas.
4. Al evento asistió personal administrativo y de apoyo, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, así como Jesús Mejía Cruz, en representación del Cabildo.
5. En el lugar donde se realizó el evento, se advirtió lo siguiente:
 - a) La existencia de cajas con las leyendas: "Ecoestufa+Salud-Leña+Calor" www.ecoestufa.com.
 - b) Propaganda que contenía un logotipo de color azul con fondo blanco y las leyendas: "SAN JUAN DEL RÍO, H. AYUNTAMIENTO 2015-2018", la imagen de una persona de género femenino utilizando una estufa; diverso logotipo con las leyendas "SAN JUAN DEL RÍO, Tradición y Progreso", "ENTREGA DE ESTUFAS ECOLÓGICAS, SANTA RITA, S.J.R. FEBRERO 2018", "SAN JUAN DEL RÍO, TRADICIÓN Y PROGRESO".
 - c) Algunas personas que se encontraban en el acceso de la escuela primaria cargaban y transportaban las cajas y las colocaban en la cajuela de diversos vehículos; ahí se observó a una persona que portaba una gorra color azul y blanco con la leyenda "MEMO VEGA".

¹¹ 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".

¹² Ídem.



- d) Al evento arribaron elementos de la Policía municipal en dos vehículos, quienes permanecieron aproximadamente diez minutos.
6. En sesión ordinaria de dieciséis de enero, el Cabildo del Ayuntamiento del municipio, mediante acuerdo SHA/0036/2018, aprobó el Programa de Obra del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2018 (FISM 2018) perteneciente al ramo 33, así como el Programa Bienestar Sección Estufas Ecológicas.
 7. En el acuerdo SHA/0036/2018, se estableció el Plan Operativo, el presupuesto, metas del proyecto, fecha de inicio, la información desglosada de las colonias y el padrón de beneficiarios del Programa Bienestar Sección Estufas Ecológicas.
 8. El trece de febrero, Beatriz Trejo Ugalde, Subdelegada de la comunidad de Santa Rita, San Juan del Río, Querétaro, solicitó al presidente municipal apoyo con cuarenta estufas ecológicas.
 9. La entrega de treinta y cinco estufas ecológicas, otorgadas el diecisiete de febrero, por la Secretaría de Desarrollo Social, en la comunidad de Santa Rita, San Juan del Río, Querétaro y sus respectivas actas de entrega recepción.
 10. En el Manual de Operación del Programa Bienestar, se establecieron los objetivos del programa, lineamientos relativos a la cobertura y población objetivo, los criterios y requisitos de elegibilidad, tipo de apoyo consiste en entregar al beneficiario, una estufa ecológica ahorradora de leña (de armado simple) por vivienda sin costo.
 11. La Secretaría de Desarrollo Social Municipal es la dependencia encargada de ejecutar, dar seguimiento y supervisar el programa Bienestar, Sección Estufas Ecológicas.
 12. La Contraloría Social es la encargada de dar seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones del programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

Los denunciados objetaron la prueba ofrecida por el denunciante, consistente en la impresión de la imagen de lo que dijo, fue la invitación realizada a los habitantes de la comunidad de Santa Rita, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social, respecto de la cual sostuvieron, es una copia o impresión simple que carece de firma y de elementos esenciales como fecha en que se llevaría a cabo la entrega y lugar donde iba a celebrarse el evento; además de que no invita, condiciona, promociona, insta o hace un llamado expreso al voto a favor de algún candidato o partido; no obstante, señalaron, que en todo caso de trata de un documento de carácter administrativo interno de dicha Secretaría. Por lo que tal objeción será considerada al momento del análisis de la cuestión de fondo.



Asimismo, Guillermo Vega Guerrero, controversió la documental pública consistente en la oficialía electoral de diecisiete de febrero, que levantó la Secretaria Técnica del Consejo Distrital 08, pues sostuvo, hay un supuesto conflicto de intereses, dado que existe un procedimiento laboral en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, que inició la citada funcionaria, en contra de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado municipal, así como del propio denunciado; señaló que la funcionaria electoral debió excusarse de realizar la diligencia aunado a que en su concepto, esta circunstancia le hace pensar que puede tener interés en perjudicarlo.

Esta autoridad estima que la objeción es improcedente, pues la Secretaria Técnica actuó dentro del ámbito de sus atribuciones y, al realizar la diligencia de diecisiete de febrero, en la que dio fe de los hechos ocurridos en el evento que tuvo lugar en la escuela primaria "5 de Mayo", en la comunidad de Santa Rita, en San Juan del Río, Querétaro, ciñó su actuación al procedimiento establecido en el artículo 21 del Reglamento de la Oficialía Electoral del Instituto; aunado a ello el denunciado basó su afirmación en simples manifestaciones, sin acreditar su dicho.

V. Análisis de las violaciones 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; b) promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; y c); incumplimiento del deber de garante del partido denunciado (*culpa in vigilando*).

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 político. 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:¹³

¹³ Elementos establecidos por la Sala Superior, en la sentencia SUP-REP-22/2018.



a) *Elemento personal*: los actos son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, personas militantes, aspirantes, precandidaturas y candidaturas, 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 4/2018,¹⁴ que es necesaria la existencia de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto de 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.

2) *Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos*

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

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

¹⁴ "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)".



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

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

De conformidad con los criterios de la Sala Superior,¹⁵ la disposición constitucional mencionada contiene una norma prohibitiva, cuya infracción se materializa cuando se acredita que una o un servidor público realiza promoción personalizada. Asimismo, ha establecido que, acorde con la prohibición contenida en el precepto constitucional invocado, la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, imagen, voz o símbolo, de la o el servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando se contenga en la propaganda institucional.¹⁶

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.¹⁷

El último párrafo del artículo invocado, 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 del párrafo séptimo, así como la aplicación de sanciones por su desatención.

Sobre el particular, el artículo 6, párrafo primero, de la Ley Electoral, reitera las obligaciones y prohibiciones establecidas en el párrafo séptimo del precepto constitucional de mérito.

¹⁵ SUP-REP-33/2015.

¹⁶ Véase lo determinado en la sentencia SUP-REP-1/2015.

¹⁷ *Ídem*.



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

En otra tesitura, el artículo 213, fracciones III y V 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 utilización de programas sociales y de sus recursos privados, de los ámbitos federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Ahora bien, los elementos para determinar la acreditación de la promoción personalizada son los siguientes:¹⁸

¹⁸ Dichos elementos tienen sustento en la Tesis Jurisprudencial 12/2015, con rubro: "Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla".



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.¹⁹

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.²⁰ 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.

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.

3) *Culpa in vigilando*

La figura de la *culpa in vigilando*²¹ 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.

¹⁹ Ver SUP-REP-1/2015 y acumulados y SUP-REP-31/2017.

²⁰ SUP-REP-34/2015.

²¹ 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.



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.

La Ley Electoral en el artículo 34, fracción I, dispone que los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Política, la Constitución Estatal, las Leyes Generales y la Ley Electoral, respetando los derechos de sus afiliados, de los ciudadanos 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 atribuibles a los servidores públicos denunciados

El denunciante manifestó en su escrito de denuncia que el diecisiete de febrero, se realizó un evento en la primaria "5 de Mayo", ubicada en Avenida Santa Rita sin número, de la comunidad de Santa Rita, perteneciente al municipio, donde refirió que el regidor denunciado entregó estufas ecológicas a diversos habitantes de la localidad.

Según el denunciante, el regidor, en su calidad de servidor público, aprovechó el evento para permitirse la convivencia con los habitantes de la comunidad, resaltando su rostro e imagen ante la gente, utilizó recursos públicos con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía y posicionar a su candidato a presidente municipal por el PAN, al valerse de programas sociales y de la necesidad de la gente; además, no se encuentra dentro de sus atribuciones asistir a ese tipo de eventos, conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

También sostuvo que, en el evento, se dio cuenta de la presencia de personas portando gorras de color azul con la leyenda "MEMO VEGA" con la pretensión de promover y publicitar al otrora candidato Guillermo Vega Guerrero, pues es el sobrenombre con el cual es identificado por la ciudadanía y fue el que utilizó desde la pasada jornada electoral 2014-2015 (*sic*).

En la especie, se acredita el *elemento personal* toda vez que se encuentra demostrado que el regidor denunciado asistió al evento en cuestión, como él mismo lo confesó al dar contestación al escrito de denuncia, con la precisión de que, afirmó, su presencia fue como representante del Cabildo.



Igualmente, se colige que se acredita el *elemento temporal* en función de que el denunciante se inconformó por actos que se realizaron el diecisiete de febrero, dentro del proceso electoral ordinario 2017-2018, pero antes del periodo de campañas (catorce de mayo).

Sin embargo, no se acredita el *elemento subjetivo*, pues a pesar de que el denunciado participó en el evento aludido, de los medios de prueba que obran en autos, no se advierte la existencia de un llamamiento a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, que se haya publicitado alguna plataforma electoral o que se haya posicionado a alguien con el fin de obtener una candidatura, requisitos indispensable para que se actualice el elemento subjetivo, acorde al criterio sostenido por la Sala Regional²² y por el Tribunal Electoral.²³

Si bien está acreditado que el regidor denunciado asistió al evento, no existen elementos que demuestren que llevó a cabo manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, ya sea para solicitar el voto a su favor y posicionarse él, en beneficio del presidente municipal denunciado.

En efecto, el funcionario público confesó que sí asistió al evento y señaló que su asistencia fue como representante del Cabildo; además, no entregó personalmente las estufas ecológicas con fines electorales, sino que se trató de un evento institucional en el que la entrega de éstas se efectuó por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio; él solo ayudó a enumerar las cajas que las contenían y a cargarlas.

Lo anterior se corrobora con el informe rendido por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, quien hizo del conocimiento a la autoridad sustanciadora, que la entrega de estufas ecológicas se sustenta en el Programa de obra del fondo para la infraestructura social municipal 2018 (FISM 2018) y Programa Bienestar sección estufas ecológicas, ambos aprobados por el Ayuntamiento el dieciséis de enero de dos mil dieciocho y primero de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente.

Asimismo, informó que el evento tuvo lugar el diecisiete de febrero en la comunidad de Santa Rita, fue realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, bajo la entrega de estufas ecológicas, al cual asistió personal administrativo y de apoyo adscritos a la citada Secretaría, de quienes refirió sus nombres y cargos, así como Jesús Mejía Cruz, en su carácter de representante del Cabildo.

²² SM-JDC-498/2018

²³ TEEQ-RAP-47/2018



De lo anterior se colige, que la presencia del funcionario denunciado fue como representante del cuerpo de regidores, lo cual no se observa que esté prohibido, en razón de que es integrante de la administración municipal.

El hecho de haber participado en la forma en que lo hizo, enumerando y ayudando a cargar las cajas que cometían las estufas ecológicas, de ninguna forma denota que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo a alguna opción electoral, o que su colaboración deje en evidencia alguno de esos propósitos.

Aunado a que no existe material probatorio que demuestre siquiera de manera indiciaria, que en el evento, el denunciado se haya identificado como candidato, que haya condicionado la entrega del material a cambio del voto a favor de él o del presidente municipal denunciado. Tampoco se advierte que su actuación en el referido evento, constituya un indicio de presión para obtener el voto a su favor, del otrora candidato o del partido político mencionado, aspectos de los que pudiera advertirse la intencionalidad y finalidad manifiesta del denunciado.²⁴

Por otro lado, el denunciante señaló que no se encuentra dentro de las atribuciones de un regidor, asistir a este tipo de eventos sino que, por el contrario, existe una prohibición para hacerlo establecida, de acuerdo con el artículo 32, fracción VII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. Al comparecer al procedimiento, el funcionario público denunciado adujo que el mismo artículo 32, fracción VI, determina como derecho y obligación de los regidores asistir a los actos oficiales, por lo que afirmó, su presencia al evento fue de pleno derecho.

Al respecto, se señala que el citado precepto legal establece los derechos y obligaciones de los Regidores, entre éstos, concurrir a ceremonias cívicas y los actos oficiales; de igual manera, establece como prohibición realizar funciones ejecutivas en la administración municipal.²⁵

Esta autoridad estima que, considerando el contenido del precepto legal invocado, no prohíbe expresamente a un regidor asistir a un evento como el que es objeto de estudio pues, al formar parte del cuerpo de regidores, está legitimado para asistir a este tipo de eventos, máxime si fue organizado por el propio municipio al cual pertenece. De ahí que en la especie, no se puede establecer que la asistencia del funcionario denunciado, resulte contraria a las disposiciones contenidas en el referido precepto, pues se trató de un evento público, institucional y su presencia fue como representante del órgano colegiado del cual es integrante.

²⁴ TEEQ-RAP-47/2018.

²⁵ Artículo 32.- Son derechos y obligaciones de los Regidores, los siguientes: VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales; VII. Abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal o aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados, a excepción de los académicos honorarios y asistenciales.



Esto es así, dado que de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, son funciones ejecutivas aquellas que realice el presidente municipal en atención a las decisiones del Ayuntamiento; de esta manera, la sola asistencia del regidor denunciado al evento público como representante del cabildo, no constituye la ejecución de una determinación del Ayuntamiento, por ende, no se actualiza una vulneración al supuesto prohibitivo del artículo 32 fracción VII de la ley orgánica en cita.

Ahora bien, el denunciante señaló que en la oficialía electoral levantada por la Secretaría Técnica del Consejo Distrital 08, que ofreció como prueba, se dio cuenta de que en el evento, se advirtió la presencia de personas portando gorras de color azul y blanco con una leyenda en letras azules que decía "MEMO VEGA"; y en su concepto, la pretensión fue promover y publicitar al otrora candidato a presidente municipal del Ayuntamiento de San Juan del Río, Querétaro.

Sin embargo, este hecho no está robustecido con algún otro elemento de prueba que permita acreditar que el citado evento tuvo por objeto posicionar al regidor denunciado, al otrora candidato a la presidencia municipal o al PAN; tampoco es posible acreditar que atendiendo a sus instrucciones, tales personas hubieran portado las gorras de referencia; por ende, tales circunstancias son insuficientes para tener por acreditado el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña; robustece lo anterior lo determinado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2018, respecto de que solo se deben sancionar las expresiones que se apoyen en elementos que trasciendan al electorado o cualquier otra que de forma inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de apoyo o rechazo electoral.

Aunado a ello, se toma en cuenta lo resuelto en la sentencia TEEQ-RAP-41-2018, en la cual, el órgano electoral estatal estableció que acorde a nuestra legislación local, los actos anticipados de campaña como de precampaña, deben contener, entre otros, un llamamiento expreso al voto ya sea en contra o a favor de una persona, precandidatura, candidatura o un partido; además, que para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, la autoridad electoral debe verificar si la comunicación que somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publica plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.²⁶

²⁶ TEEQ-RAP-41/2018.



En este sentido, en el evento de referencia, no se advierte que se haya emitido algún llamamiento expreso al voto a favor del regidor denunciado o del otrora candidato a la presidencia municipal de San Juan del Río, Querétaro, postulado por el PAN; que en éste se haya publicitado alguna candidatura o, que éste se haya efectuado con la finalidad de posicionar a alguno de los denunciados ante el electorado; de ahí que no se configure la violación a la normatividad.

Así, considerando los hechos referidos, el denunciante atribuyó a Guillermo Vega Guerrero, la realización de actos anticipados de campaña en el mismo evento en cuestión, cuya pretensión, afirma, fue promover y publicitar al otrora candidato a presidente municipal del Ayuntamiento de San Juan del Río, Querétaro, postulado por el PAN. Sin embargo, no existen en autos otros elementos que administrados entre sí, permitan acreditar ni de manera indiciaria la participación del otrora candidato denunciado en los hechos imputados. Aunado a que el señalamiento en torno a la presencia de personas con las gorras mencionadas, constituye un indicio que no está robustecido con algún otro elemento de prueba, que concatenados permitan acreditar que el citado evento tuvo por objeto posicionar al otrora candidato.

En esa medida, no se actualiza el elemento subjetivo necesario para la configuración de actos anticipados de campaña.

2) Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

Acorde al marco jurídico invocado, la propaganda difundida por los poderes públicos en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno, debe ser institucional; no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

La promoción personalizada del funcionariado público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido la ciudadana o el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención de sus presuntas cualidades; se refiera a una aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o en el periodo en que debe hacerlo, se aluda a algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno; se mencione algún proceso de selección de candidaturas de un partido político.²⁷

²⁷ SUP-REP-0035-2015



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

En la especie, el denunciante sostuvo que, el regidor denunciado aprovechó el evento de referencia, para resaltar su rostro e imagen ante las personas, pues en esa fecha ya había comenzado la etapa de precampañas, por lo que buscaba promoverse él mismo así como al otrora candidato a la presidencia municipal postulado por el PAN, ante el electorado. Asimismo, afirmó que se aprovechó el evento para promover al presidente municipal denunciado, pues se advirtió la presencia de personas que portaban gorras como la leyenda "MEMO VEGA" lo que, en su concepto, tuvo como pretensión promover y publicitar al otrora candidato.

Así, se acredita el *elemento temporal* de la **promoción personalizada**, en razón de que el denunciante se inconformó por actos que se materializaron dentro del proceso electoral ordinario 2017-2018 y antes del periodo de campaña.

El *elemento personal*, se acredita toda vez que está demostrado que el regidor denunciado sí estuvo presente en el evento de mérito, hecho que, además, no fue controvertido.

Dicho elemento no se acredita en cuanto al presidente municipal denunciado, puesto que, no asistió al evento de mérito; tampoco se demostró la existencia de elementos que permitieran identificarlo plenamente en su calidad de presidente municipal o bien como candidato. De ahí que no se actualiza el citado elemento.

El elemento *objetivo o material*, no se actualiza, en razón de que no está acreditado, que el evento mencionado haya tenido como finalidad posicionar o publicitar ante el electorado a alguno de los servidores públicos denunciados; en la medida en que las pruebas que obran en autos, no demuestran que se haya difundido entre los asistentes al evento, menos algún acto de promoción alusiva a las cualidades de los denunciados, a sus trayectorias, aspiraciones u otras similares con el fin de destacar su nombre, imagen, ni que se haya expuesto alguna plataforma política, proyecto de gobierno o se haya hecho referencia a algún proceso electoral.

El señalamiento del denunciante, en el sentido de que se dio cuenta de la presencia de personas que portaban gorras con la leyenda "MEMO VEGA", es insuficiente por sí solo para determinar que efectivamente se está en presencia de un acto de promoción personalizada.

En consecuencia, no es posible acreditar el elemento en estudio al no colmarse los extremos que lo configuran, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 12/2015.²⁸

²⁸ Jurisprudencia 12/2015 de rubro: Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla.



Respecto al supuesto uso **indebido de recursos públicos**, que se habrían utilizado en el evento y el empleo de programas sociales para beneficiar electoralmente a los servidores públicos denunciados, se considera que de las constancias que obran en autos sólo se concluye que el evento y la entrega de los beneficios de los programas referidos se realizaron con apego a la ley y sin que implicara la contravención a la normatividad electoral, pues la Sala Superior ha sostenido, que no está prohibida la ejecución de programas sociales durante un proceso electoral, sino su ejecución irregular o empleada de manera parcial o para influir en el electorado.²⁹

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Querétaro, en su artículo 20, establece los requisitos mínimos que deben contener las reglas de operación de los programas en materia de desarrollo social, a saber: a) diagnóstico de la situación que guarda el desarrollo social; b) población objetivo; c) entidad o dependencia responsable del programa; d) metas programadas; e) programación presupuestal; f) procedimientos y requisitos de acceso; g) análisis lógico; h) mecanismos de evaluación e indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto; i) formas de participación social y de corresponsabilidad social; y j) la articulación con dependencias y otros programas de desarrollo social aplicables.

En el caso que nos ocupa, está acreditado que el Cabildo del Ayuntamiento del municipio, aprobó el Programa de Obra del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2018 (FISM 2018) perteneciente al ramo 33, así como el Programa Bienestar Sección Estufas Ecológicas. En el punto único del acuerdo SHA/0036/2018, se estableció el Plan Operativo, el presupuesto asignado, metas del proyecto, fecha de inicio, la información desglosada de las colonias y el padrón de beneficiarios del Programa Bienestar Sección Estufas Ecológicas.

De igual manera, se estableció que la dependencia encargada de ejecutar, dar seguimiento y supervisar el programa Bienestar, Sección Estufas Ecológicas, es la Secretaría de Desarrollo Social Municipal. Asimismo, del Manual de Operación del programa de referencia se advierte que éste contiene: objetivos del programa, lineamientos relativos a la cobertura y población objetivo, criterios y requisitos de elegibilidad, así como el tipo de apoyo, consistente en el otorgamiento de una estufa ecológica a la persona que cumpla con los requisitos correspondientes.

Aunado a lo anterior, fueron remitidos a la autoridad instructora, los comprobantes de actas de entrega recepción de treinta y cinco personas que fueron beneficiadas con una estufa ecológica, en el evento realizado el diecisiete de febrero en la comunidad de Santa Rita.

²⁹ SUP-REP-10/2018 y SUP-JRC-0384/2016.



De lo que se deduce que se trata de elementos suficientes para establecer que el beneficio otorgado a la ciudadanía, corresponde a un programa aprobado por el Ayuntamiento el cual fue ejecutado conforme a la normatividad antes invocada, sin que existan en el expediente indicios que hagan presumir que el referido programa fue ejecutado de manera irregular; así como tampoco se advierte que la ejecución del referido programa, haya tenido como propósito posicionar ante la ciudadanía a los denunciados o que los recursos empleados en el mismo, hayan sido utilizados con fines electorales.

4) *Culpa in vigilando*

La parte denunciante atribuyó al PAN la responsabilidad denominada por la doctrina como *culpa in vigilando*, como consecuencia de las conductas atribuidas a los denunciados. Sin embargo, para proceder al estudio de los elementos que integran la *culpa in vigilando*, debe acreditarse previamente la comisión de una conducta contraria a la ley que sea susceptible de generar como consecuencia dicha responsabilidad, hipótesis que no se actualiza en el caso concreto.

Aunado a ello, se debe tomar en cuenta que los partidos políticos no son responsables de las conductas de sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos.³⁰ En esa medida, no se acredita la responsabilidad atribuida al PAN.

En consecuencia, se declara la inexistencia de las violaciones objeto de denuncia atribuida a los denunciados, consistente en la contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, 34, fracción I, 92, párrafo sexto, 210 fracción VI, 213, fracciones III y V, y 229, fracciones I y III de la Ley Electoral; tomando en consideración la jurisprudencia 21/2013, con rubro: "Presunción de inocencia. Debe observarse en los procedimientos sancionadores electorales", la cual se aplica a su favor, al no contarse con elementos que permitan determinar lo contrario.

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

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declaran inexistentes las violaciones atribuidas a Jesús Mejía Cruz, Guillermo Vega Guerrero y al PAN, consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos así como falta del deber de cuidado (*culpa in vigilando*).

³⁰ Así lo sostuvo la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-545/2011 y su acumulado, y SUP-RAP-122/2014. Igualmente, sirve de sustento la Jurisprudencia 19/2015 de rubro: "Culpa in vigilando. Los partidos políticos no son responsables por las conductas de sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos".



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

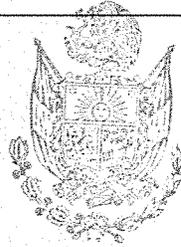
IEEQ/CG/R/042/18

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

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

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

M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO
Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/PES/039/2018-P.

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

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

En el caso, de la narrativa de la denuncia, así como de lo reconocido por las partes, se advierte que el 17 de febrero del año en curso, en la Primaria 5 de mayo, sin número, comunidad de Santa Rita, Municipio de San Juan del Río, Querétaro, se realizó la entrega de “estufas ecológicas”, evento en el que participaron diversos servidores públicos entre los que se encontraba el regidor denunciado.

Por su parte, en la resolución se sostiene que respecto al uso de recursos públicos con fines electorales, de las constancias del sumario se advierte que la entrega de los beneficios de los programas sociales (estufas ecológicas) se realizó de conformidad con la ley, esto es, fue acorde con el programa aprobado por el cabildo, fue acorde con el Manual de Operación y su entrega se respaldó con la documentación correspondiente.

Al respecto, me aparto de las consideraciones de la resolución, relacionadas con la inexistencia del presunto empleo de recursos públicos con fines electorales, ya que, en mi concepto, existen elementos mínimos que permitirían a esta autoridad dar continuidad a la sustanciación del procedimiento sancionador con la finalidad de esclarecer si, en el caso, se actualiza o no la referida infracción.



Arribo a esta conclusión, en atención a que en la aprobación, operación y ejecución de programas sociales en el contexto de una contienda comicial es imprescindible identificar prácticas que pudieran tornarse irregulares y, que en consecuencia, puedan impactar en sus principios rectores como la imparcialidad, la neutralidad, la equidad en la contienda y la máxima publicidad, en suma, en la integridad electoral¹.

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

Al respecto, en la Tesis LXXXVIII/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene que si bien no existe prohibición o deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales lo cierto es que estos **no pueden entregarse** en eventos masivos o **en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral**².

¹ La integridad electoral *implica un comportamiento ético y un sistema legal e institucional que promueva y garantice elecciones libres y justas*, trae consigo, entre varios aspectos, el respeto de los principios que rigen la democracia electoral, exige una conducta ética para todos los participantes así como la generación de cauces institucionales adecuados, precisos y transparentes que sean garantes elecciones libres, justas y auténticas (*The Electoral Knowledge Network*, consultable en: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/ei20.htm>).

² Tesis LXXXVIII/2016, de rubro y texto: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**.- De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

Quinta Época, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 65 y 66.

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

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

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

En el caso, me aparto de las consideraciones de la resolución en las que se concluye que la operación del programa social –entrega de estufas ecológicas- se realizó conforme a la normatividad correspondiente y los procedimientos previstos para ello.

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



En efecto, del contenido del Acuerdo de Cabildo con la clave SHA/0036/2018 (fojas 107 a 113 del sumario) se advierte que si bien, entre varios, se aprobó la entrega de “estufas ecológicas” en diversas comunidades de San Juan del Río, lo cierto es que del examen del mismo **no se desprende que la comunidad de Santa Rita aparezca entre aquellas comunidades en las que debían destinarse dichos bienes.**

Lo anterior resulta relevante si en la resolución se asume que la entrega de dichos bienes se realizó de conformidad con la normatividad aplicable, cuando de las constancias del sumario no se advierte que dicho programa se hubiera autorizado su entrega de conformidad con lo acordado por la autoridad municipal.

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

A lo anterior, no obsta que para subsanar dichas inconsistencias, la autoridad municipal requerida hubiera sostenido la existencia de un “Manual de Operación del Programa Bienestar-Sección Estufas Ecológicas” puesto que solo se trata de un instrumento operativo interno de la Dirección de Desarrollo Social de dicho Municipio, documento que, en mi concepto, en forma alguna demuestra la existencia del mencionado programa social.

Ello, porque lo que debió remitir la autoridad municipal es toda la documentación relacionada con el presunto programa “Bienestar”, lo cual se abstuvo de realizar, ya que lo único que remitió fue el referido manual que en forma alguna demuestra la formal existencia de un programa social, ni su justificación.



Tampoco existe en el sumario evaluación alguna sobre el diagnóstico de los beneficiarios y su justificación en relación con la necesidad para la entrega de los bienes de referencia.

Del mismo modo, de los autos del sumario es posible advertir que el acuerdo de Cabildo en el que presuntamente se aprueba la entrega de “estufas ecológicas” es de 17 de enero de 2018, cuando el Manual de Operación corresponde al 1 de diciembre de 2017, esto es, ambos instrumentos corresponden a fechas distintas y programas igualmente diferenciados.

En efecto, tanto el Manual de Operación como el Acuerdo de Cabildo, no se corresponden respecto a la ejecución de la entrega de dichos bienes. Ello es así, puesto que mientras en el primero se autoriza su entrega y se detallan las comunidades en las que habrá de realizarse la entrega, en el Manual de Operación se hace referencia a que las mismas se entregarían en todo el Municipio de San Juan del Río, lo que pone de manifiesto la discrecionalidad en la que puede operar el referido programa.

Lo anterior es relevante si además de lo expuesto se considera que el programa a partir del cual se aprobó la entrega de estufas ecológicas, se expidió en enero del año en curso, esto es, dentro del proceso electoral, aspecto que puede resultar relevante para develar una práctica inadecuada dentro del proceso electoral.

En el mismo sentido, debe tomarse en consideración que en la época en la que se verificaron los hechos denunciados -17 de febrero de 2018- se desarrollaba la intercampaña³, aunado a que, es un hecho notorio que en el periodo de precampaña (13 de enero al 11 de febrero) el denunciado -quien participó en el evento de

³ En términos de lo previsto en el artículo 99, de la ley electoral local así como de los acuerdos INE/CG386/2017 e INE/CG478/2018, el periodo de precampañas se desarrolló del 13 de enero al 11 de febrero del año en curso, por lo que, los hechos denunciados (17 de febrero) se verificaron en etapa de precampañas.

referencia- fue designado para contender en elección consecutiva para el cargo de regidor del Ayuntamiento de San Juan del Río.

En suma, considero que si: **1)** la aprobación de un programa social se realizó en el curso de un proceso electoral (enero de 2018); **2)** la comunidad de Santa Rita no estaba dentro de aquellas que la autoridad municipal autorizó para la entrega de estufas ecológicas; **3)** no existe evidencia sobre la existencia de un padrón de beneficiarios; **4)** las reglas de operación de dicho programa no son coincidentes con lo aprobado por la autoridad municipal; **5)** la entrega de estufas ecológicas se realizó en intercampaña; **6)** cuando ocurrieron los hechos el denunciado ya había sido designado por el partido político que lo postuló para la elección consecutiva de regidor del Ayuntamiento de San Juan del Río, y **7)** no existe justificación en cuanto a la necesidad de la implementación de dicho programa social dentro del proceso electoral o la población vulnerable que debería atenderse; entonces, **en mi concepto, existen elementos suficientes para dar continuidad a la investigación con la finalidad de establecer si la ejecución del referido programa social se realizó o no con un fin electoral.**

Lo anterior, implica un actuar reforzado de esta autoridad de analizar los hechos denunciados desde una perspectiva preventiva de la infracción con la finalidad de garantizar la integridad electoral, lo que implica identificar posibles malas prácticas que puedan constituir alguna vulneración de la normatividad electoral⁴.

Ello, porque más allá de si el programa cumple o no con los requerimientos indispensables para su ejecución, no debe perderse de vista el contexto y la

⁴ *Electoral Integrity Project*, ubica a México en un indicador de percepción moderada en cuanto a integridad electoral con una calificación del 57%, lo que representa una percepción moderada o reservada de nuestro sistema electoral. Esta situación obliga a redoblar esfuerzos institucionales para revertir una tendencia que pudiera representar una seria problemática en las próximas contiendas electorales.

Al respecto véase el comunicado de Flacso México: *A pesar de las reformas electorales, México no mejora en el índice de Integridad Electoral*, consultable en: <http://www.flacso.edu.mx/noticias/pesar-de-las-reformas-electorales-Mexico-no-mejora-en-el-Indice-de-Integridad-Electoral>.

finalidad que su empleo o desvío puede perseguir, ya que, de esta manera, sería posible identificar si se trata de un genuino ejercicio del servicio público y de los recursos que las autoridades municipales tienen a su disposición de aquellas prácticas que persigan una finalidad electoral como, por ejemplo, utilizar programas sociales creados *ex profeso* con el velo de legalidad pero que en realidad sirvan como instrumento para la conformación de redes clientelares.

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

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

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

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

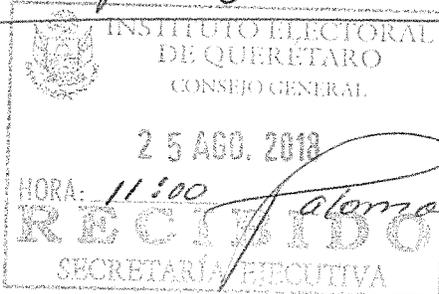
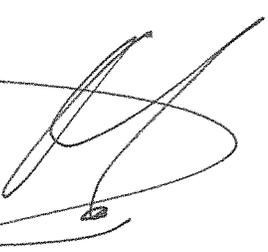


El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en ofertar, prometer o entregar algún favor, servicio o trato privilegiado a cambio de apoyo político o de incidir en los resultados electorales. La oferta se da generalmente en el contexto de una relación asimétrica en la que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

Conforme a lo anterior, considero que en el caso es necesario ser especialmente cuidadoso en la investigación de este tipo de conductas que pueden constituir clientelismo electoral, el cual es considerado una mala práctica dado que quien vota lo hace bajo la manipulación, creencia o expectativa de estar en posibilidad de acceder a beneficios particulares.

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

Con base en lo razonado, es que respetuosamente me aparto del sentido del proyecto y emito el presente **voto particular** en atención a que, en mi concepto, debe revocarse el auto que pone el expediente en estado de resolución, ya que, considero, existen indicios suficientes para encausar líneas de investigación encaminadas a clarificar un posible uso indebido o no del programa social de referencia con fines clientelares. **FIN DEL VOTO PARTICULAR. CONSTE.**



8