



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
SANCIONADOR.**

**EXPEDIENTE:** IEEQ/POS/002/2019-P Y SU  
ACUMULADO IEEQ/POS/003/2019-P.

**DENUNCIANTES:** JORGE CRUZ  
ALTAMIRANO Y MARICRUZ OCAMPO  
GUERRERO, POR SU PROPIO DERECHO.

**DENUNCIADOS:** ELSA ADANÉ MÉNDEZ  
ÁLVAREZ, DIPUTADA DE LA LIX  
LEGISLATURA DEL ESTADO DE  
QUERÉTARO Y EL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL.

**ASUNTO:** RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución que declara existente la infracción de promoción personalizada atribuida a Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, así como la inexistencia de la infracción atribuida al Partido Acción Nacional, en el procedimiento ordinario sancionador IEEQ/POS/002/2019-P y su acumulado IEEQ/POS/003/2019-P, instaurados con motivo de las denuncias interpuestas por Jorge Cruz Altamirano y Maricruz Ocampo Guerrero, por su propio derecho, respectivamente.

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

**G L O S A R I O**

**Ley Electoral:**

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

**Ley de Medios:**

Ley de Medios de Impugnación del Estado de Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Instituto:</b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto.
<b>Dirección Ejecutiva:</b>	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Estatal:</b>	Constitución Política del Estado de Querétaro.
<b>Ley General:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional.
<b>Denunciantes:</b>	Jorge Cruz Altamirano y Maricruz Ocampo Guerrero.
<b>Denunciados:</b>	Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro y PAN.

## RESULTANDOS

De las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

### A. Expediente IEEQ/POS/002/2019-P

**I. Presentación de denuncia.** El veintidós de mayo de dos mil diecinueve<sup>1</sup> Jorge Cruz Altamirano por su propio derecho, ostentándose como consejero estatal del partido MORENA, presentó escrito en la Oficialía de Partes del Instituto, mediante el cual interpuso denuncia en contra de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro y del PAN, respectivamente; por la presunta violación a la normatividad electoral.

<sup>1</sup> Las fechas posteriores corresponden igualmente al año dos mil diecinueve.



**II. Prevención.** El veintitrés de mayo, la Dirección Ejecutiva emitió proveído mediante el cual: a) tuvo por recibida la denuncia; b) ordenó el registro e integración del expediente IEEQ/POS/002/2019-P; c) reconoció la personería del denunciante, promoviendo por su propio derecho; d) previno al denunciante para que señalara de manera precisa y clara los lugares específicos en donde señaló se encontraba la propaganda denunciada; e) instruyó al personal de la Dirección Ejecutiva para que certificara el contenido de las ligas "adcity.com.mx" y "elsamendez.mx"; y f) reservó la admisión de la denuncia o desechamiento, en su caso.

**III. Contestación a la prevención.** El veintinueve de mayo, el denunciante dio contestación a la prevención realizada, señalando los lugares en donde indicó se encontraba la propaganda denunciada.

#### **B. Expediente IEEQ/POS/003/2019-P**

**I. Presentación de denuncia.** El veintidós de mayo, Maricruz Ocampo Guerrero, por su propio derecho, presentó denuncia en la Oficialía de Partes del Instituto, en contra de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro y el PAN, respectivamente; por los mismos hechos denunciados en el expediente IEEQ/POS/002/2019-P.

**II. Prevención.** El veintitrés de mayo, la Dirección Ejecutiva emitió proveído por medio del cual: a) Tuvo por recibida la denuncia; b) Ordenó el registro e integración del expediente IEEQ/POS/003/2019-P; c) Reconoció la personería de la denunciante; d) Previno a la misma para que señalara de manera precisa y clara los lugares específicos en donde indicó se encontraba la propaganda denunciada; e) Instruyó al personal de la Dirección Ejecutiva para que certificara el contenido de las ligas "adcity.com.mx" y "elsamendez.mx"; y f) Reservó la admisión de la denuncia o desechamiento, en su caso.

**III. Contestación a la prevención.** El veintinueve de mayo, la denunciante dio contestación a la prevención realizada por la Dirección Ejecutiva, señalando los lugares en donde indicó se encontraba la propaganda denunciada.

#### **C. Acumulación del expediente IEEQ/POS/003/2019-P al IEEQ/POS/002/2019-P**

**I. Acumulación.** El treinta y uno de mayo, la Dirección Ejecutiva emitió proveído a través del cual: a) tuvo por recibidos los escritos de contestación a las prevenciones; b) ordenó la acumulación del expediente IEEQ/POS/003/2019-P al IEEQ/POS/002/2019-P; c) instruyó a la Coordinación Jurídica efectuara una Oficialía Electoral; y d) reservó lo relativo a los discos presentados por los denunciantes como medios probatorios.



**II. Admisión e inicio de procedimiento.** El once de junio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído en el que: a) tuvo por recibidos los oficios mediante los cuales la Coordinación Jurídica remitió las actas de oficialía electoral correspondientes; b) admitió las denuncias interpuestas por Jorge Cruz Altamirano y Maricruz Ocampo Guerrero; c) ordenó emplazar a los denunciados; d) dio inicio a la investigación; e) Requirió a la empresa Ad City S.A. de C.V., a fin de que proporcionara información vinculada con los hechos denunciados; y f) ordenó incorporar copia certificada del expediente IEEQ/C/DES/002/2019-P, al estar relacionado con los hechos materia de denuncia.

**III. Notificaciones y emplazamiento.** El doce de junio, personal de la Dirección Ejecutiva notificó a los denunciantes el proveído de referencia y emplazó a la parte denunciada, corriéndole traslado con las constancias respectivas para dar contestación a las denuncias.

**IV. Contestación.** El dieciocho y diecinueve de junio, Elsa Adané Méndez Álvarez y Arturo Ruíz Sánchez representante suplente del PAN ante el Consejo General, como parte denunciada presentaron en la Oficialía de Partes del Instituto, escritos de contestación en los cuales realizaron manifestaciones y ofrecieron los medios de prueba que consideraron pertinentes.

**V. Requerimiento.** El diecinueve de junio, el representante legal de la empresa Ad City S.A. de C.V., dio cumplimiento al requerimiento realizado por la Dirección Ejecutiva; adjuntó un disco compacto con un video y la documentación para acreditar su dicho, así como el carácter con el cual compareció.

**VI. Recepción de contestaciones y requerimiento.** El primero de julio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído por el que tuvo por recibidos los escritos de contestación de las denuncias, así como el escrito presentado en atención al requerimiento realizado a la citada empresa.

**VII. Medios probatorios.** El diez de julio, la Dirección Ejecutiva se pronunció sobre los medios probatorios aportados por las partes y desechó los discos ofrecidos por la parte denunciante, pues fueron presentadas de manera extemporánea. Asimismo, realizó la certificación del contenido del disco exhibido por la empresa Ad City S.A. de C.V. Dicho acuerdo fue notificado a las partes el once de julio.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El diecisiete de julio, Jorge Cruz Altamirano, por su propio derecho y ostentándose como representante común de Maricruz Ocampo Guerrero, presentó recurso de apelación en contra del acuerdo de diez de julio, a través el cual la Dirección Ejecutiva desechó los discos ofrecidos como prueba al haberlos presentado de manera extemporánea. El medio de impugnación fue desechado el dieciséis de agosto mediante sentencia TEEQ-RAP-02/2019 del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.



**VIII. Requerimiento a la LIX Legislatura.** El diez de julio, la Dirección Ejecutiva emitió el oficio DEAJ/094/2019, mediante el cual requirió a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, a fin de que proporcionara información para contar con mayores elementos para resolver.

**IX. Contestación al requerimiento.** El diecisiete de julio, el Presidente de la Mesa Directiva de la citada Legislatura, remitió el oficio SSP/5067/19/LIX, por el cual dio respuesta al requerimiento formulado por la Dirección Ejecutiva y adjuntó copia certificada de los Lineamientos de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

**X. Vista.** El diecisiete de julio, la Dirección Ejecutiva tuvo por recibido el oficio SSP/5067/19/LIX con su anexo, dio por concluida la investigación y puso el expediente a la vista de las partes, para que, en el plazo de cinco días contados a partir de la notificación, realizaran las manifestaciones pertinentes en vía de alegatos.

**XI. Presentación de alegatos.** El ocho de agosto, la funcionaria denunciada presentó los alegatos correspondientes, no así las demás partes, no obstante que fueron debidamente notificadas.

**XII. Estado de resolución.** El trece de agosto, la autoridad instructora tuvo por recibido los alegatos de cuenta, puso el expediente en estado de resolución y procedió a elaborar el proyecto respectivo.

**XIII. Ampliación de plazo.** El veinte de agosto, la Dirección Ejecutiva, con fundamento en el artículo 228 de la Ley Electoral, amplió el plazo para emitir la resolución.

**XIV. Remisión de proyecto de resolución.** El veintiuno de agosto, la Dirección Ejecutiva remitió el proyecto de resolución a la Secretaría Ejecutiva para los efectos conducentes.

## CONSIDERANDOS

**PRIMERO. Competencia.** El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento ordinario sancionador IEEQ/POS/002/2019-P y acumulado IEEQ/POS/003/2019-P, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal; 98, 104, inciso r) de la Ley General; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Estatal; 5, fracción II, inciso a), 34, fracciones I y XX, 61, fracción XXXV, 210, fracciones I y VII, 213, fracciones III y VI, 222, fracción I, 223, párrafo segundo y 228 de la Ley Electoral; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto, dado que los hechos sometidos a consideración consisten en la supuesta comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y utilización de recursos públicos con fines electorales, así como el incumplimiento del deber garante del PAN.



**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** Las causales de improcedencia deben actualizarse previamente, pues 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>3</sup> En la especie, no se actualiza alguna causal de improcedencia de las señaladas en el artículo 225 de la Ley Electoral, por lo que procede el estudio de fondo del asunto planteado.

**TERCERO. Estudio de fondo.** Este apartado aborda los temas: I. Planteamiento del caso, II. *Litis*, III. Valoración de elementos probatorios y IV. Análisis de la conducta imputada; en los términos siguientes:

### **I. Planteamiento del caso**

#### *1. Hechos denunciados*

La parte denunciante en esencia adujo que Elsa Adané Méndez Álvarez, promocionó su imagen personal mediante anuncios transmitidos en pantallas electrónicas "ubicadas en diversos puntos de la ciudad", a través del servicio prestado por la empresa comercial Ad City<sup>4</sup>, cuyos servicios afirmó se encontraban pormenorizados en el sitio web "adcity.com.mx" en donde adujo difundió la fotografía e imágenes institucionales, un sitio web a nombre de *Elsa Méndez*, una supuesta felicitación y un logo acompañado con la leyenda "DIPUTADA LIX LEGISLATURA QUERÉTARO".

De igual manera, sostuvo que desde la "primera semana de mayo" (primero al veinte de mayo), la empresa Ad City S.A. de C.V. difundió promocionales en las "pantallas con las que cuenta"; imágenes que la parte denunciante afirmó fueron captadas por ella y por la ciudadanía; además, refirió fueron difundidas en las redes sociales, en las cuales sostuvo se advierte el supuesto uso indebido de recursos públicos por parte de la diputada, en las que la misma pretendió sostener una "felicitación del día de las mamás"; también, señaló no fue una difusión del trabajo legislativo.

Dichas acciones, según la denunciante, generaron que la citada funcionaria infringiera los artículos 134 de la Constitución Federal y 6 de la Ley Electoral, porque fueron difundidos videos de la misma, promocionando su imagen personal al incluir, entre otros, su nombre: "Elsa Méndez", e imagen pública, en conjunto con su cargo público; asimismo, adujo generaron inequidad en la próxima contienda electoral ya que de acuerdo con el artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral, "no nos encontramos en ninguna de las etapas del proceso electoral local alguno".

<sup>3</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-5/2018.

<sup>4</sup> Cabe destacar que la parte denunciante señaló que la publicidad fue difundida por la empresa Adcity; sin embargo, de conformidad con las constancias remitidas por la representación legal de dicha empresa, se advierte que el nombre de la misma es Ad City S.A. de C.V., motivo por el cual en lo subsecuente se denomina como lo refirió su representación.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

En atención al requerimiento formulado por la Dirección Ejecutiva, la parte denunciante refirió que la ubicación de las pantallas electrónicas materia de inconformidad se ubicaron en: a) Panamericana Esq. 5 de Febrero, b) Panamericana 39, 115 y 1309, así como c) Bernardo Quintana 548.<sup>5</sup>

En cuanto a los hechos imputados al PAN, la denunciante señaló que fue omiso respecto de la conducta de la funcionaria denunciada al procurar ese tipo de acciones antidemocráticas y permitir que sus legisladores ejecuten las acciones denunciadas y las sigan "fomentando al margen de toda la legalidad".

## 2. Contestación de Elsa Adané Méndez Álvarez

La denunciada señaló que no realizó actos anticipados de campaña, no promocionó su imagen personal ni pública y tampoco utilizó recursos públicos, y sostuvo:<sup>6</sup>

...

### OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS:

...objeto en cuanto a su alcance valor probatorio, todos los documentos, fotografías y videos, que como medio de prueba exhiben los denunciantes, en virtud de que con los mismos únicamente se acredita la existencia de los anuncios pero no se prueba que en dichos espectaculares, fotografías y videos se difunda mi imagen personal y pública, es decir, que esté realizando algún llamamiento al voto hacia mi persona o partido político, tampoco se acredita con dicha documentales (sic) que destiné recursos públicos para dichos anuncios, y mucho menos que realicé una campaña de comunicación social.

### DESECHAMIENTO DE VIDEOS

Solicito a esa H. Autoridad, no admita los videos que como prueba ofrecieron los denunciantes, ya que no otorgué mi consentimiento para ser videograbada, por lo que dichos videos fueron tomados de manera ilícita y son violatorios al derecho fundamental de la inviolabilidad de las comunicaciones, al honor, a la intimidad y a la propia imagen de la suscrita. Derecho que se encuentra tutelado por el décimo tercer párrafo del artículo 16 Constitucional.

### EXCEPCIONES Y DEFENSAS:

FALTA DE ACCIÓN DEL DENUNCIANTE, ya que no acredita en términos del artículo 3 de la Ley Electoral en relación con el 36 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y 279 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro de aplicación supletoria a la Ley Electoral, que los hechos que se me imputan **tuvieron como finalidad promocionar mi imagen personal, y mi imagen pública.**

<sup>5</sup>Asimismo, la parte denunciante señaló que en la página de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dicha vialidad de competencia Federal se identifica como Carretera 57, México-Querétaro, y esto es desde la entrada de Querétaro, hasta el entronque en la Avenida 5 de Febrero; y en el Boulevard Bernardo número 548, teniendo como referencia la colonia Arboledas, frente a "Plaza Bulevares". Por su parte, la empresa Ad City S.A. de C.V., refirió que difundió propaganda en tres pantallas digitales ubicadas en: Avenida Panamericana #226, colonia Casa Blanca, Vista natural; Avenida 5 de Febrero 707, Fraccionamiento Santiago, Vista Cruzada y Boulevard Bernardo Quintana 548, colonia Arboledas, Vista Cruzada. En ese sentido, es posible deducir que los domicilios en los cuales se constituyó personal de la Dirección Ejecutiva, son los mismos que los siguientes: a) Panamericana 5 de Febrero, b) Panamericana 39, 115 y 1309, así como c) Bernardo Quintana 548, máxime si también estos fueron señalados por la empresa como aquella donde se fijó la publicidad materia de inconformidad (fojas 107 y 108).

<sup>6</sup> Escrito de contestación de denuncia presentado el dieciocho de junio, visible a fojas 101-105 de autos del presente expediente.



En términos de las disposiciones legales invocadas en el párrafo anterior, el denunciante además de tener la obligación de probar la existencia de los anuncios en los espectaculares mediante pantallas electrónicas y la existencia de difusión de videos, debe probar también que en dichos espectaculares y videos, se promovió mi imagen personal y pública, lo que no es suficiente con incluir mi nombre y logo de mi partido político en los anuncios, pues de lo contrario caeríamos en el absurdo de que en cualquier evento político, social, cultural y hasta legislativo que sea transmitido a través de los medios de comunicación o publicitarios, implicaría promoción de la imagen personal e imagen pública.

La promoción de la imagen personal y pública, que configura infracción conforme a la ley de Electoral (sic), son actos de expresión, que contengan llamados expresos al voto ya sea a mi persona o al partido político que simpatizo, solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido; hipótesis que no acredita el denunciante.

...  
Énfasis original.

Además, la parte denunciada en vía de alegatos, en esencia señaló que:<sup>7</sup>

- a) Las constancias de manera conjunta arrojan indicios insuficientes sobre la existencia de los anuncios materia de inconformidad, sin que se allegue prueba para demostrar que violentó la normatividad.
- b) Las pruebas técnicas tienen alcance probatorio nulo y, en el caso, lo único que prueban es la existencia de diversa publicidad con lo que no se logra probar más que lo que el denunciante refirió de ellos.
- c) Lo aportado por los denunciantes es insuficiente para acreditar la conducta en análisis, y tener certeza de que Elsa Méndez Álvarez de forma directa o indirecta tuvo relación con la colocación de los anuncios.
- d) Al no existir elemento probatorio que justifique la participación **inmediata y directa** sobre la colocación de la supuesta propaganda para la **promoción política personal**, deberá declararse la inexistencia de la violación, así como la no responsabilidad de la denunciada en los hechos materia de *Litis*, al no existir prueba que demuestre plenamente la responsabilidad que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador consecuencias previstas para una infracción; además, la denunciada citó jurisprudencias del principio de presunción de inocencia.

<sup>7</sup> Escrito de alegatos presentado el ocho de agosto, visible a foja 200-2015 del presente expediente.



- e) El denunciante aportó diversas notas periodísticas, mismas que tienen el carácter de documental privada y tomando en cuenta su naturaleza las mismas constituyen un indicio de lo que en ellas se precisa.
- f) Del caudal probatorio no se desprende que la denunciada contrató dicha publicidad con el medio de comunicación y/o publicidad, tampoco se acredita la utilización de recursos públicos de manera imparcial que pudiera determinar que sea responsable de influir en la equidad de la contienda electoral, extremos necesarios de comprobar de manera absoluta para determinar alguna infracción o alguna punibilidad en su contra.
- g) En los Lineamientos de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, no existe marco normativo que pudiera imputar responsabilidad material o jurídica en contra de la denunciada, ya que solo determinan la aplicación de los recursos públicos en las campañas institucionales del Poder Legislativo del Estado.

En ese sentido, la funcionaria pública negó los hechos materia de inconformidad, objetó los medios probatorios y opuso las excepciones que consideró pertinentes, bajo la premisa de que la parte denunciante debe probar que en los espectaculares y videos se promocionó su imagen personal y pública, al ser insuficiente que los anuncios incluyan su nombre, así como el logo de partido político, pues la denunciada afirmó que lo contrario implicaría que la promoción de su imagen personal y pública en cualquier evento político, social, cultural y hasta legislativo transmitido en los medios de comunicación social o publicitarios constituya violación a la norma.

La denunciada refirió la inexistencia de pruebas que acrediten que contrató dicha publicidad con el medio de comunicación y/o publicidad y tampoco la utilización de recursos públicos, extremos que indicó son necesarios de comprobar para determinar alguna infracción o punibilidad en su contra.

### *3. Contestación del PAN*

El denunciado al comparecer al procedimiento negó los hechos imputados, afirmó que se encuentra impedido para tener injerencia sobre la conducta de la diputada al ser funcionaria pública, cuyos actos gozan de independencia respecto al partido político; refirió que, si las conductas denunciadas se realizan bajo la calidad de servidor público, con un cargo que enviste un mandato constitucional y, con el régimen de responsabilidad para cada función pública, no puede ser sujeto a los intereses de un partido; de modo que éste no incurre en ninguna responsabilidad. Asimismo, solicitó el desechamiento de los medios probatorios ofrecidos en el escrito de veintinueve de mayo, por ser extemporáneos.



INSTITUTO ELECTORAL **II. Litis.** La controversia se centra en determinar si:  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

1. Elsa Adané Méndez Álvarez, realizó actos anticipados de campaña, utilizó de manera indebida recursos públicos y promocionó su imagen como diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, en contravención a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; 242, numeral 5, y vigésimo tercero transitorio de la Ley General; 1, 5, 6, 9, 14 y 44 de la Ley General de Comunicación Social; y 5, fracción II, inciso a), 6, y 213, fracciones III y VI de la Ley Electoral.
2. El Partido Acción Nacional incumplió con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) respecto la conducta de Elsa Adané Méndez Álvarez, en contravención a los artículos 25, numeral 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos; y 34, fracciones I y XX, 210, fracciones I y VII de la Ley Electoral.

**III. Valoración de los medios probatorios.** Para determinar si las conductas denunciadas infringen la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos.

*A. Denunciante*

La Dirección Ejecutiva admitió las pruebas que fueron ofrecidas conforme a derecho por la parte denunciante, las cuales son:<sup>8</sup>

1. Dos imágenes en blanco y negro insertas en la denuncia, una de ellas, contiene lo que parecen dos espectaculares, en uno se aprecia la leyenda "www.ElsaMéndez.mx", la palabra "Diputada" y leyendas ilegibles, en el otro dos mujeres, así como la leyenda: "LA QUE LLAMO". En la otra imagen se advierte un espectacular con la leyenda: "FELICIDADES MAMÁ" e imágenes de dos personas. Dichas pruebas se valoran como documentales privadas, en términos de los artículos 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios, las cuales generan indicios respecto de la existencia de los dos espectaculares señalados.

<sup>8</sup> El diez de julio, la Dirección Ejecutiva desechó las pruebas consistentes en dos discos compactos sin leyenda que, según el dicho de la parte denunciante, contenían un video; los cuales fueron ofrecidos mediante escritos presentados el veintinueve de mayo, de forma posterior a la presentación de las denuncias. La determinación de mérito fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y el dieciséis de agosto mediante sentencia TEEQ-RAP-02/2019, dicha autoridad desechó el medio de impugnación al constituir un acto intraprocesal.



2. Tres imágenes insertas en la denuncia, relativas a lo que aduce la parte denunciante son notas informativas de "adnformativo.mx", en una aparece la leyenda: "LUNES 20 MAYO 2019"; así como tres imágenes insertas, de lo que denomina notas informativas con la leyenda: "rrnoticias.mx"; las cuales se valoran como documentales privadas, de acuerdo con los artículos 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios, y genera indicios respecto a la existencia de notas difundidas el veinte de mayo por los medios de comunicación social adnformativo y rrnoticias.

### *B. Denunciados*

Los denunciados ofrecieron como medios de prueba los siguientes:

1. Elsa Adané Méndez Álvarez:
  - a) Instrumental de actuaciones<sup>9</sup> y presuncional legal y humana, las cuales se valoran de conformidad con los artículos 38 fracciones V y VI, 46 y 47 fracción II de la Ley de Medios.
  - b) Copia certificada de la constancia emitida por el Instituto respecto del principio de mayoría relativa en el distrito 06 del proceso electoral 2017-2018, la que se valora como documental pública, de acuerdo con los artículos 38, fracción I, 42, fracción II y 47, fracción I de la Ley de Medios; sirve para demostrar que la denunciada fue elegida como diputada propietaria por el principio de mayoría relativa en el distrito 06 de Querétaro, Querétaro, postulada en candidatura común por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.
2. PAN:
  - a) Instrumental de actuaciones<sup>10</sup> y presuncional legal y humana, las cuales se valoran de conformidad con los artículos 38 fracciones V y VI, 47, fracción I de la Ley de Medios.
  - b) Deslinde identificado con el expediente IEEQ/C/DES/002/2019-P, el cual obra agregada copia certificada en el expediente en que se actúa, y se valora en el siguiente apartado.

### *C. Diligencias realizadas por la autoridad substanciadora*

<sup>9</sup> En términos doctrinales la instrumental de actuaciones no se considera medio probatorio; sin embargo, en la Ley de Medios de Impugnación se señala como prueba.

<sup>10</sup> Ídem.



El Instituto en la etapa de investigación se allegó de los elementos probatorios siguientes:

1. Actas de oficialía electoral del veintitrés de mayo levantadas por personal de la Dirección Ejecutiva, relativas a la certificación realizada en página de internet "adcity.com.mx", "elsamendez.mx", "adninformativo.mx" y "rrnoticias". Dichas pruebas se valoran como documentales públicas, de acuerdo con los artículos 38, fracción I, 42, fracciones II y IV y 47, fracción I de la Ley de Medios, y sirven para demostrar que:

- a) La página de internet "adcity.com.mx", no contiene la propaganda referida en los proveídos emitidos el veintitrés de mayo;
- b) En la página de internet "elsamendez.mx" se encontraban imágenes e información sobre la agenda legislativa de la funcionaria denunciada, y un apartado para que los usuarios registraran propuestas ciudadanas;
- c) La liga "adninformativo.mx" contiene información de una noticia difundida el veinte de mayo, la cual aduce que Elsa Méndez promovió información de su trabajo legislativo en una dirección de internet inexistente y busca promover el mismo por varios espectaculares instalados en la ciudad. También señala que los espectaculares incluyen la imagen de la diputada y una cuenta de internet "[www.ElsaMendez.mx](http://www.ElsaMendez.mx)" deshabilitada sin referencia al citado portal; y
- c) En la liga de internet del medio de comunicación "rrnoticias" el veintiuno de mayo, el mismo difundió una noticia relativa a que el PAN dio un "jalón de orejas" a Elsa Méndez, y después de que la diputada fuera señalada por presuntos actos de campaña, el presidente partidario llamó a que todos los servidores públicos y legisladores del partido se comportaran con apego a la ley. De igual manera, que la diputada en entrevista afirmó el llamamiento de atención por parte del líder partidario y además sostuvo que el espectacular ya había sido retirado.

2. Acta de oficialía electoral del tres de junio levantada por personal de la Dirección Ejecutiva, la cual se valora en términos de los artículos 38, fracción I, 42, fracciones II y IV y 47, fracción I de la Ley de Medios, y demuestra que el fedatario público hizo constar que a esa fecha en los lugares: a) Panamericana 5 de Febrero, b) Panamericana 39, 115 y 1309, y c) Bernardo Quintana 548, no se localizaron pantallas electrónicas con publicidad de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, vinculada con el día de las madres.



Asimismo, que la dimensión de los espectaculares de los cuales se dio fe es de aproximadamente diez metros de largo por seis metros de alto.

3. Escrito original de diecinueve de junio, signado por el representante legal de la empresa Adcity S.A. de C.V. por el cual dio contestación al oficio DEAJ/083/2019 de la Dirección Ejecutiva, respecto de la solicitud de la información vinculada con la difusión del nombre, fotografías, imágenes y/o videos promocionales de Elsa Adané Méndez Álvarez,<sup>11</sup> así como sus anexos consistentes en: a) contrato original celebrado entre Ad City S.A. de C.V y Juan José Juventino Barrios Pérez, de siete de mayo; b) escrito original signado por Juan José Juventino Barrios Pérez, dirigido a la empresa Ad City S.A. de C.V. de diecinueve de mayo, y c) disco compacto que contiene un video de quince segundos de duración.

Medio probatorio que al formar parte del cumplimiento al requerimiento formulado y dado que el contenido del disco fue certificado y descrito en el proveído de diecisiete de julio, se valora en términos de los artículos 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios, y genera indicios respecto de que:

- a) El siete de mayo, la citada empresa por medio de su representante legal, firmó un contrato de prestación de servicios con Juan José Juventino Barrios Pérez, representante legal de Transporte de Personal Tours Ejecutivos S.A. de C.V., para proyectar la imagen de Elsa Adané Méndez Álvarez, por medio de tres pantallas digitales, ubicadas en: a) Avenida Panamericana #226, colonia Casa Blanca, Vista natural; b) Avenida 5 de Febrero 707, Fraccionamiento Santiago, Vista Cruzada y c) Boulevard Bernardo Quintana 548, colonia Arboledas, Vista Cruzada.

---

<sup>11</sup> En dicho requerimiento se solicitó:

1. Si en el periodo del primero de enero de dos mil diecinueve al veinte de mayo del mismo año, firmó contrato, de cualquier naturaleza, para la difusión del nombre, fotografías, imágenes y/o videos promocionales de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la 59 Legislatura del Estado de Querétaro.
2. En caso afirmativo informe: a) nombre de las personas suscriptoras del o los contratos celebrados; así como el carácter con el que lo realizaron, b) periodo de la contratación del servicio; c) periodo de difusión de la publicidad; d) alcances del contrato firmado con motivo de los espectaculares para la difusión del nombre, imágenes, fotografías y/o videos promocionales de la referida servidora pública; e) cantidad recibida con motivo de los servicios prestados por concepto de la difusión en espectaculares respecto del nombre, imágenes, fotografías y/o videos promocionales; f) fecha en que la persona que contrató los servicios realizó el pago; g) número de espectaculares en los cuales la empresa realizó la difusión del nombre, imagen, fotografía y/o videos promocionales de la diputada; h) ubicación exacta de los espectaculares (calle, número y colonia) y proporcione referencias para la localización; i) tipo y características de la publicidad difundida; en caso de ser publicidad dinámica señale los intervalos de tiempo entre una publicación y otra; j) en cuántos espectaculares se continúa transmitiendo el nombre, fotografías, imágenes y/o videos promocionales de la citada diputada. En caso de que continúe la difusión de publicidad señale la ubicación exacta de los espectaculares; k) fecha en que suspendió la difusión del nombre, imágenes, fotografías y/o videos promocionales de la diputada.
3. Proporcione: a) original o copia certificada del contrato o contratos celebrados para la publicación del nombre, fotografías e imágenes y/o videos promocionales difundidos mediante los citados espectaculares, b) documentación que acredite su dicho, en el entendido de que debe expresar la causa o motivo en que se sustenta cada una de sus afirmaciones; y c) documentos que acrediten el carácter de la persona que dé respuesta a nombre de la empresa Ad City S.A. de C.V.



- b) El periodo de contratación fue del nueve de mayo al ocho de junio. Sin embargo, el diecinueve de mayo el representante legal de la empresa contratante, solicitó la suspensión de la publicidad. En ese sentido, la difusión se realizó del nueve al diecinueve de mayo.
- c) En el contrato se estableció como contraprestación por los servicios prestados la cantidad de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.) más IVA, en una sola exhibición; cantidad que debía cubrir dentro de los quince días siguientes en que la empresa enviara la factura; la pena moratoria por incumplimiento fue establecida del 10% adicional del monto original de la factura; al diecinueve de junio no se había cubierto la citada cantidad.
- d) En el contrato se estableció la posibilidad para la renovación de un nuevo contrato de prestación de servicios.
- e) El tipo y características de los servicios contratados fue de publicidad exterior, consistente en la exhibición de spots publicitarios en pantallas digitales, mismos en los que se proyectó propaganda de quince segundos en cada una de las pantallas señaladas, de lunes a domingo, en un horario de 7:00 a 20:00 horas, con intervalos de 1:30 a 2:00 minutos (dependiendo del número de clientes que contrató los servicios).
- f) La empresa difundió propaganda gubernamental al exhibir propaganda publicitaria con 29 imágenes, en 27 aparecían diversas personas y en 19 de estas se difundió la imagen de la funcionaria denunciada, en 1 aparecía el nombre de Elsa Méndez, al contener la leyenda: "www.ElsaMéndez.mx", un logo de colores: azul marino, rosa, anaranjado, verde y azul cielo, formado con líneas curvas entrelazadas y rodeadas de puntos del color de las curvas. De igual manera, a partir del segundo -00:15 al -00:05 de la reproducción del video, en la parte inferior y media de la pantalla aparecen las leyendas "LA MUJER MÁS PERFECTA ES LA PERSONA A LA QUE LLAMO MAMÁ" y "FELICIDADES MAMÁ". A partir del segundo -00:03 de la reproducción del video se advierten las leyendas "www.ElsaMéndez.mx" y "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO". Finalmente, a partir del segundo -00:01 de la reproducción del video se observa la leyenda "OSMOSIS MEDIA" y los números "442-8735340"; al centro se observa la imagen de lo que parece ser un sol.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

4. Copia certificada del expediente IEEQ/C/DES/002/2019-P, el cual se valora de acuerdo con los artículos 38, fracción I, 42, fracciones II y IV y 47, fracción I de la Ley de Medios y demuestra que el veintiuno de mayo, el PAN presentó escrito dirigido a la Secretaría Ejecutiva respecto del deslinde de la conducta de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado. Asimismo, informó que giró oficio a la denunciada para que cesara la publicación del espectacular ubicado en Boulevard Bernardo Quintana 548, Querétaro, Querétaro, cuyas características son: imagen de la diputada abrazando a una persona del género femenino con el mensaje en letras blancas y fondo azul: "FELICIDADES MAMÁ", así como la publicación en la red social de *Facebook* de diez de mayo, consistente en la felicitación "a todas las mamás".

De igual manera, demuestra que el veintidós de mayo, personal de la Dirección Ejecutiva, levantó acta de oficialía electoral, certificó el contenido de una liga de internet,<sup>12</sup> e hizo constar que la misma corresponde a una página de la red social *Facebook*, con el usuario de "Elsa Méndez", y en primer plano una publicación de diez de mayo a las siete horas con cincuenta y seis minutos, la cual tiene una imagen de perfil con personas de pie tomadas de las manos, así como un video en la que aparece la funcionaria denunciada, video que coincide con el proporcionado por la empresa Ad City S.A. de C.V., señalado en el punto tres de este apartado.

Además, acredita que el veintiuno de mayo, el Secretario General del Comité Directivo estatal del PAN, envió el oficio CDE/SG/010/2019 a la diputada Elsa Méndez Álvarez, en la que hizo recomendación a efecto de que cesara: a) la publicación del espectacular ubicado en Blvd. Bernardo Quintana No. 548, Querétaro, Querétaro, con la imagen de la diputada abrazando a otra persona del género femenino y el mensaje: "FELICIDADES MAMÁ" y b) la publicación en la red social *Facebook* de diez de mayo, consistente en un video felicitando a "todas las mamás".<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Liga de internet siguiente:  
<https://www.facebook.com/100024881741580/videos/409414513231270?metadata=P0wvl1xCVmW0UKeq2Xf+oKrXqtDTtecCNBp1NAOocbwdlr5/8Sqyxihth3z7of2H81sYD7qioJfquKR7iWncINbh&sfns=mo>.

<sup>13</sup> Dicho oficio señala: ...

Por medio del presente, con fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2 y demás relativos del Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección postulados por el PAN, el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Querétaro extiende la **siguiente recomendación de los siguientes actos**.

Bajo protesta de decir verdad el Partido tuvo conocimiento de sus actos en carácter de diputada en cuanto a la comunicación social de su cargo, el día 21 de mayo de 2019. De conformidad con la normatividad interna para la relación del partido con sus funcionarios se recomienda el cese de la publicación del espectacular ubicado en Blvd. Bernardo Quintana No. 548, Querétaro, Qro., en el que se aprecia la imagen de la diputada abrazando a otra persona de su mismo sexo con el mensaje en letras blancas fondo azul: "FELICIDADES MAMÁ".

Así como de la publicación en la red social *Facebook* de fecha 10 de mayo de 2019, consistente en un video felicitando a "todas las mamás", identificado en la liga:  
<https://www.facebook.com/100024881741580/videos/409414513231270?metadata=P0wvl1xCVmW0UKeq2Xf+oKrXqtDTtecCNBp1NAOocbwdlr5/8Sqyxihth3z7of2H81sYD7qioJfquKR7iWncINbh&sfns=mo>



5. Original del oficio SSP/5067/19/LIX, signado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro, de diecisiete de julio, en atención al oficio DEAJ/094/2019, al cual adjuntó copia certificada de los Lineamientos de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el cual se valora en conjunto con el anexo, como documental pública, de conformidad con los artículos 38, fracción I, 42, fracción III, 47, fracción II de la Ley de Medios, y demuestra que la Legislatura con relación al requerimiento formulado informó lo siguiente:

Requerimiento	Contestación
1. Si la 59 Legislatura del Estado de Querétaro, emitió lineamientos u otro documento, en cumplimiento al artículo 30 de la Ley General de Comunicación Social, el cual establece: ... En caso afirmativo, adjunte copia certificada de los lineamientos o documento respectivo.	En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley General de Comunicación Social, esta Soberanía emitió los <i>Lineamientos de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Querétaro</i> , adjuntos en copia certificada.
2. Si del primero de enero de dos mil diecinueve al veinte de mayo del mismo año, la 59 Legislatura del Estado de Querétaro, celebró algún contrato de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza, con la empresa Adcity S.A. de C.V. para la difusión de fotografías, imágenes y/o videos promocionales de Elsa Adané Méndez Álvarez. En caso afirmativo, adjunte copia certificada del documento respectivo.	No se encuentran registros sobre la contratación de los servicios que refiere, con la empresa Ad City, S.A. de C.V.
3. El nombre de la autoridad encargada de conocer y tramitar la vista a que hace referencia el artículo 45 de la Ley General de Comunicación Social, que dispone:	Si bien, los Diputados no tiene un superior jerárquico como tal, corresponde a la Contraloría Interna del Poder Legislativo del Estado de Querétaro atender los procedimientos de responsabilidad, en términos de la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado de Querétaro, en su calidad de Órgano Interno de Control.

Asimismo, permite demostrar que la Legislatura del Estado de Querétaro, en mayo aprobó los Lineamientos de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en atención al artículo 30 de la Ley General de Comunicación Social, cuyo objetivo es establecer las bases para la planeación, programación, presupuesto, ejecución y evaluación de las estrategias, los programas, las campañas y la publicidad de comunicación social.

...

*E. Hechos acreditados*

INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Del análisis realizado a las pruebas que obran en el expediente, en lo individual y en su conjunto, analizadas de manera concatenada y administradas entre sí, de acuerdo con los artículos 38, fracciones I, II, V y VI, 42, fracciones II, III y IV, 43, 46 y 47 de la Ley de Medios, se acredita que:

1. El siete de mayo, la empresa Ad City S.A. de C.V. firmó un contrato de prestación de servicios publicitarios con el representante legal de Transporte de Personal Tours Ejecutivos S.A. de C.V., para proyectar la imagen de Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, por medio de tres pantallas digitales, ubicadas en: a) Avenida Panamericana número 226, colonia Casa Blanca, Vista natural; b) Avenida 5 de Febrero 707, Fraccionamiento Santiago, Vista Cruzada y c) Boulevard Bernardo Quintana 548, colonia Arboledas, Vista Cruzada. El periodo de contratación fue del nueve de mayo al ocho de junio. Sin embargo, el diecinueve de mayo a solicitud de la persona jurídica contratante, la empresa Ad City S.A. de C.V. suspendió la publicidad. En ese sentido, la difusión fue del nueve al diecinueve de mayo.
2. En el contrato se estableció como contraprestación la cantidad de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.) más IVA, en una sola exhibición; cantidad que el contratante debía cubrir dentro de los quince días siguientes en que la empresa enviara la factura; al diecinueve de junio no se había cubierto la citada cantidad.
3. El tipo y características de los servicios contratados es de publicidad exterior, consistente en la exhibición de propaganda en pantallas digitales, en las que se proyectó publicidad de quince segundos en cada una de las pantallas señaladas, de lunes a domingo, en un horario de 7:00 a 20:00 horas, con intervalos de 1:30 a 2:00 minutos (dependiendo del número de clientes que contrató los servicios).
4. La empresa Ad City S.A. de C.V., difundió propaganda con 29 imágenes, en 27 aparecían diversas personas y en 19 de estas se difundió la imagen de la denunciada, en 1 aparecía el nombre de Elsa Méndez, al contener la leyenda: "www.ElsaMéndez.mx", un logo de colores: azul marino, rosa, anaranjado, verde y azul cielo, formado con líneas curvas entrelazadas y rodeadas de puntos del color de las curvas. En la propaganda aparece varias leyendas, que en su conjunto se lee: "LA MUJER MÁS PERFECTA ES LA PERSONA A LA QUE LLAMO MAMÁ" y "FELICIDADES MAMÁ". Además, se observan las leyendas "www.ElsaMéndez.mx" y "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO". Finalmente, aparece la leyenda "OSMOSIS MEDIA" y los números "442-8735340".



5. Las dimensiones de las pantallas de cuenta corresponden a los espectaculares señalados en el acta de oficialía electoral de tres de junio, los cuales tienen una dimensión aproximada de diez metros de largo por seis metros de alto.
6. La funcionaria denunciada, el diez de mayo publicó en su cuenta de la red social *Facebook* un video con el mismo contenido difundido por la empresa Ad City S.A. de C.V., el cual al veintidós de mayo permanecía publicada.
7. La publicidad difundida en las tres pantallas electrónicas en diversos puntos de la ciudad de Querétaro, así como en el video difundido en la red social de *Facebook*, es considerada como propaganda gubernamental, como se desarrolla en apartados más adelante.
8. La funcionaria denunciada no presentó escrito ni medio probatorio a fin de deslindarse de la propaganda difundida del nueve al diecinueve de mayo por medio de las pantallas contratadas a la empresa Ad City S.A. de C.V. por una tercera persona.
9. El representante legal de la empresa que contrató la publicidad de los tres espectaculares, es esposo de la funcionaria denunciada, al ser un hecho público y notorio para esta autoridad, ya que de acuerdo con los registros del expediente IEEQ/PES/059/2018-P resuelto por el Consejo General el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, imputaron a la funcionaria actos relacionados con el carácter de la citada persona y al comparecer a la denuncia, así como en las actuaciones procesales del expediente en que se actúa, no negó ni desvirtuó que tuviera el parentesco por afinidad indicado.<sup>14</sup>
10. El veintiuno de mayo el PAN envió oficio a la funcionaria denunciada, mediante el cual en esencia la reconoció como funcionaria del citado partido, le extendió una recomendación para que cesara la conducta vinculada con la publicidad del día de las madres difundido en un espectacular en el estado de Querétaro, así como de la publicidad difundida en la red social *Facebook*.

#### IV. Análisis de la conducta imputada

En este apartado se analiza la acreditación o no de las violaciones denunciadas, en el orden siguiente: a) actos anticipados de campaña, b) promoción personalizada y uso indebido de los recursos públicos y c) incumplimiento del deber garante del partido denunciado (*culpa in vigilando*).

---

<sup>14</sup> Como se advierte de la resolución disponible en la página de internet del Instituto, disponible en la liga: [http://ieeq.mx/contenido/cg/resoluciones/r\\_04\\_Oct\\_2018\\_1.pdf](http://ieeq.mx/contenido/cg/resoluciones/r_04_Oct_2018_1.pdf) (consultada el 17 de agosto), así como en lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006 de rubro "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, junio de 2016, página 963.



Actos anticipados de campaña

1. Marco jurídico y criterios jurisdiccionales

El sistema electoral mexicano establece distintas etapas para la organización y realización de las elecciones; en nuestra entidad, las mismas consisten en: preparación de la elección, jornada electoral y resultados y declaración de validez de las elecciones; la etapa de preparación incluye el periodo de campañas.

En el estado de Querétaro, 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 partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido. Dicha regulación tiene como propósito garantizar que los procesos electorales estatales se desarrollen en un ambiente de equidad para personas contendientes, en aras de evitar que alguna opción política obtenga ventaja de manera indebida, en relación con sus opositores, al iniciar su campaña antes del periodo válidamente establecido, es decir, puede iniciarse antes del inicio del proceso electoral;<sup>15</sup> lo que pudiera provocar una mayor oportunidad de difusión.

Sobre el particular, la Sala Superior ha establecido que, para la configuración de los actos anticipados de precampaña y campaña, deben actualizarse los elementos personal, subjetivo y temporal; y basta que uno sea desvirtuado para no acreditarse la conducta. Dichos elementos se definen:<sup>16</sup>

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 y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate; asimismo, el artículo 5, el inciso a) de la Ley Electoral prevé que los actos anticipados de campaña son actos de expresión realizados bajo cualquier modalidad, y de ahí que se entiende que los actos pueden ser realizados por cualquier persona;

<sup>15</sup> Así lo determinó la Sala Superior en la tesis XXV/2012, con rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL".

<sup>16</sup> Sirve de sustento las sentencias SUP-RAP-204/2012, disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2012-05-23/sup-rap-0204-2012.pdf> (consultable el 13 de agosto), así como SUP-REP-22/2018, disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2018-01-31/sup-rep-0022-2018.pdf> (consultada el 15 de agosto).



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; y

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.

En cuanto al elemento subjetivo el órgano jurisdiccional electoral citado ha sostenido que se actualiza el mismo, en principio, a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral (que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, publicite una plataforma electoral o posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura). De igual manera, que quien resuelve debe verificar: a) si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad, denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, y b) que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.<sup>17</sup> Además, el mismo órgano jurisdiccional ha señalado que la acreditación del elemento subjetivo se puede dar de dos formas: <sup>18</sup>

<sup>17</sup> Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 4/2018, con rubro: "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)."

<sup>18</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-618/2015, disponible en la página de internet: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/JRC/618/SUP\\_2015\\_JRC\\_618-497368.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/JRC/618/SUP_2015_JRC_618-497368.pdf) (consultada el 15 de agosto). Dicho procedimiento tuvo como origen la resolución del Instituto recaída en el expediente IEEQ/PES/007/2015-P. En ella, se determinó que existían elementos para evidenciar que de forma velada se habían cometido actos anticipados de campaña.

En el mismo tenor, la Sala Regional Monterrey ha sostenido que los actos anticipados se pueden actualizar tanto de forma expresa o bien velada, pues lo trascendente es que con tales actos las personas en cuestión tengan el objetivo o finalidad de promoverse anticipadamente. Véase la sentencia recaída en el expediente SM-JDC-632/2015. Esta sentencia tuvo como origen la resolución emitida por el Instituto en el expediente IEEQ/PES/226/2015-P, en la cual sostuvo que los actos anticipados de campaña y precampaña pueden actualizarse de forma implícita o velada, valorando el contexto de los acontecimientos, con base en lo cual tuvo por acreditado dicha conducta en el caso en cuestión, determinación que posteriormente fue confirmada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ-RAP-125/2015), así como por la Sala Regional Monterrey SM-JDC-632/2015. Asimismo, debe tomarse el criterio de la definición de acto proselitista, el cual es definido por la Sala Superior como aquél que tiene como finalidad promover una candidatura con el propósito de ganar las preferencias electorales, de ahí que, en éstos, se hagan llamados expresos al voto, se difundan plataformas electorales, se oferten propuestas al electorado, e incluso se hagan manifestaciones tendentes a restar simpatía a otras fuerzas política, como se advierte del expediente SUP-



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

a) Al probar un hecho externamente observable o material como puede ser cuando un sujeto realiza una conducta a través de la cual expresamente solicita los votos a favor o en contra de una plataforma política, partido o candidatura; y

b) O bien, se acredita al probar una intención o un ánimo, particularmente tratándose de aquellas conductas donde el llamamiento al voto no es expreso, sino velado, o en aquellas acciones cuya intención es posicionar a alguien o a un partido político.

En consecuencia, los criterios del órgano jurisdiccional electoral en torno a la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, son complementarios, pues de acuerdo con la jurisprudencia 4/2018, el mensaje, en principio, debe ser explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral, lo cual no significa que, para acreditar el elemento subjetivo, se requiera que el acto en cuestión contenga palabras o frases cuya finalidad electoral la señalen de manera manifiesta, ya que también es posible concebir expresiones equivalentes cuya finalidad electoral sea también patente (intención o ánimo tratándose de conductas donde el llamamiento al voto es velado); máxime si la palabra “expresión” significa “efecto de expresar algo sin palabras”, según una de las acepciones de la Real Academia de la Lengua Española.<sup>19</sup> Es decir, lo relevante es que la finalidad electoral sea siempre explícita o inequívoca, como lo refiere la jurisprudencia citada.<sup>20</sup>

## 2. Caso concreto: *inexistencia de actos anticipados de campaña*

Los denunciantes en esencia imputaron a Elsa Adané Méndez Álvarez, la difusión de promocionales en pantallas de la empresa Ad City S.A. de C.V., así como en redes sociales, en las que adujeron difundió su imagen y nombre, con la pretensión de sostener una “felicitación del día de las mamás”, sin ser una difusión de trabajo legislativo; a juicio de los inconformes dichas conductas actualizan la comisión de actos anticipados de campaña, al afirmar que de acuerdo con el artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral, no estamos en ninguna de las etapas de un proceso electoral estatal.

Al respecto, este órgano superior de dirección considera que no se configura la comisión de actos anticipados de campaña, por lo siguiente:

---

JE-17/2018, disponible: <https://www.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2018/JE/SUP-JE-00017-2018.htm> (consultada el 13 de agosto).

<sup>19</sup> Véase: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=HL12F3g> (consultado el 15 de agosto).

<sup>20</sup> El mismo criterio ha sido sostenido por esta autoridad administrativa electoral (expediente IEEQ/PES/004/2018-P) y confirmados por los órganos jurisdiccionales electorales en segunda instancia, como se advierte en las sentencias SM-JDC-562/2018, disponible en la liga: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0562-2018.pdf> (consultada el 15 de agosto).



El elemento *personal* se actualiza pues el artículo 5, fracción II, inciso a) establece la posibilidad de que dichos actos sean cometidos por cualquier persona, así como que del nueve al diecinueve de mayo, la empresa Ad City S.A. de C.V. (en atención al contrato de servicios publicitarios celebrado con el representante legal de la persona moral Transporte de Personal Tours Ejecutivos S.A. de C.V), difundió publicidad en tres pantallas digitales en el estado de Querétaro,<sup>21</sup> en las que proyectó la imagen de Elsa Adané Méndez Álvarez, así como su calidad de diputada de la LIX Legislatura del Estado; asimismo, que el diez de mayo en la página de comunicación social *Facebook*, la diputada difundió un video con igual contenido del publicado por la empresa Ad City S.A. de C.V.

En consecuencia, la conducta denunciada encuadra en el supuesto relativo a que se actualiza el elemento personal cuando los actos son realizados por cualquier persona y el mensaje difundido contenga, nombre, imágenes, símbolos y voces que hagan plenamente identificable a la persona, como acontece en el caso,<sup>22</sup> pues la propaganda expuesta contiene el primer nombre, el primer apellido, la imagen y el cargo de la diputada. Es decir, contiene elementos suficientes para su identificación.

El *elemento subjetivo* no se actualiza, dado que del contenido de la propaganda difundida en las tres pantallas digitales, así como en la red social *Facebook* de referencia, únicamente se demuestra que el material difundido contiene el nombre de Elsa Méndez, la leyenda: "www.ElsaMéndez.mx", un logo de colores: azul marino, rosa, anaranjado, verde y azul cielo, formado con líneas curvas entrelazadas y rodeadas de puntos del color de las curvas. De igual manera, que a partir del segundo -00:15 al -00:05 en la pantalla se lee: "LA MUJER MÁS PERFECTA ES LA PERSONA A LA QUE LLAMO MAMÁ" y "FELICIDADES MAMÁ" y a partir del segundo -00:03 de la reproducción aparecen las leyendas "www.ElsaMéndez.mx" y "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO".

La publicidad no contiene elementos producidos, empleados ni difundidos con el propósito de obtener el voto (artículo 100, fracción III de la Ley Electoral) que puedan considerarse para la actualización del elemento subjetivo, pues del contenido de la propaganda, no se advierte: a) la existencia de alguna mención que implique alguna solicitud o llamado al voto a su favor de manera unívoca e inequívoca, pues no contienen expresiones que impliquen la promoción de alguna plataforma electoral, o bien, que la denunciada o las personas que aparecen en su compañía, se promocionen a fin de la obtención del voto para un cargo de elección popular en

<sup>21</sup> Avenida Panamericana #226, colonia Casa Blanca, Vista natural; Avenida 5 de Febrero 707, Fraccionamiento Santiago, Vista Cruzada y Boulevard Bernardo Quintana 548, colonia Arboledas, Vista Cruzada.

<sup>22</sup> Sentencia SUP-REP-22/2018 que ha quedado señalada líneas arriba.



algún proceso electoral ni para algún partido político; b) no se coligen actos cuya finalidad electoral sea de manera manifiesta ni elementos que permitan probar una intención o un ánimo de conductas que realicen el llamamiento al voto de manera velada con la intención de obtener el voto para sí o para un tercero; y c) no existen indicios sobre la intención de posicionar a algún partido político o bien manifestaciones tendentes a restar simpatía a otras fuerzas políticas o alguna candidatura. Pero, es necesario destacar que la difusión de propaganda personalizada pone en peligro los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.

Sin embargo, no se actualiza el *elemento temporal* pues si bien quedó acreditado que antes de la etapa de campaña e inicio del siguiente proceso electoral<sup>23</sup> (del nueve al diecinueve de mayo) la empresa Ad City S.A. de C.V. difundió propaganda en tres pantallas digitales, con la imagen de la denuncia y la calidad de diputada, material que también fue difundido en el medio de comunicación social de *Facebook* de la denunciada (diez de mayo), lo cierto es que, dicha propaganda no tuvo como objeto la obtención del voto, en términos de lo expuesto.

Por ende, al no actualizarse los elementos subjetivo y temporal no se configuran los actos anticipados de campaña, de ahí que es inexistente la violación al artículo 5, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral.

*Promoción personalizada y uso de recursos públicos*

*1. Marco jurídico general del artículo 134 constitucional*

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 están destinados.

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. Asimismo, el

<sup>23</sup> La característica primordial para la configuración de una infracción es que los actos materia de inconformidad se realicen antes del inicio de campañas y los actos anticipados de campaña son susceptibles de efectuarse en cualquier momento (tesis XXV/2012, con rubro: "Actos anticipados de precampaña y campaña. Pueden denunciarse en cualquier momento ante el instituto federal electoral").



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

párrafo octavo 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, debe 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.

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

La incorporación de los párrafos séptimo, octavo y último de la Constitución Federal, realizada mediante la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, tuvo como objeto tres aspectos: a) impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, b) elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales,<sup>24</sup> y c) delegar al legislador ordinario la atribución de establecer un régimen sancionador específico por la violación de estas normas en los estados.<sup>25</sup>

En atención a la facultad otorgada al legislador estatal, el artículo 6 de la Ley Electoral estipula que el funcionariado público de la Federación, del Estado y los municipios, tiene en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como las candidaturas independientes. De igual manera, que la publicidad, bajo cualquier modalidad de comunicación social, la cual difundan como tales: poderes públicos, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente estatal o municipal o sus integrantes, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso, esta publicidad incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

<sup>24</sup> Cantú Jesús. *Urge Reglamentar el artículo 134 constitucional*. p. 13 Obra que forma parte del acervo de la Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en la página: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/5.pdf> (consultada el 13 de agosto).

<sup>25</sup> Martínez Espinosa, Roberto. *Temas selectos de Derecho Electoral 44. Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*. 2014. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. p. 31; disponible: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/44\\_articulo.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/44_articulo.pdf) (consultable el 13 de agosto).



El artículo 213, fracción III de la Ley Electoral, prevé que constituyen infracciones a la citada ley, por parte de las autoridades o de los servidores públicos, según sea el caso, de la Federación, Estado y municipios, órganos autónomos y cualquier otro ente público, el incumplimiento al principio de imparcialidad establecido en 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.

Así, la norma constitucional dispone una directriz de conducta o comportamiento que deben observar las personas que ejercen una función pública, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos rectores de las contiendas electorales, la cual es retomada por la legislación estatal en el artículo 6 de la Ley Electoral y en el artículo 213, fracción III de dicho ordenamiento considera como infracción la vulneración al principio de imparcialidad; lo cual constituye un esfuerzo de neutralidad e imparcialidad en el desempeño cotidiano de las funciones que tienen encomendadas los depositarios del poder público.

En esa lógica, los artículos 134 de la Constitución Federal y 6 de la Ley Electoral tutelan los bienes jurídicos esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad con que deben actuar las personas servidoras públicas y la equidad en los procesos comiciales, restricciones que deben ser observados de manera irrestricta por el funcionariado público de los tres ámbitos de gobierno, entre ellos, por las diputaciones estatales.

## *2. Marco jurídico: Promoción personalizada*

Como quedó precisado, el desempeño de las personas funcionarias públicas se encuentra sujeto a la restricción prevista en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, al disponer que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; en aras de que se abstengan de difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental para promocionarse. La infracción de dicho precepto se materializa cuando una o un servidor público realiza promoción personalizada por cualquier medio de comunicación social para su difusión.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Al respecto, la Sala Superior ha señalado que: a) la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona, aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional y b) 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 que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor. Además, con relación a los alcances del artículo 134, párrafo octavo, la citada autoridad ha precisado que el mismo regula dos supuestos:<sup>26</sup> específica qué debe entenderse como propaganda del Estado; y establece la prohibición general sobre el empleo de la propaganda con fines de promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

En ese tenor, del contenido del artículo 134, párrafo octavo constitucional se colige que, en principio, las restricciones en materia de propaganda gubernamental están dirigidas a los sujetos en el primer apartado (poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno); bajo la lógica de que son quienes difunden propaganda gubernamental atendiendo a su naturaleza de sujetos de derecho público.

### *3. Caso concreto: existencia de la infracción en materia de promoción personalizada*

En aras de proceder al análisis respecto de la comisión de actos violatorios al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, es necesario determinar la naturaleza de la publicidad materia de inconformidad, al tenor de lo siguiente:

En autos quedó acreditado que el siete de mayo, la empresa Transporte de Personal Tours Ejecutivos S.A. de C.V.,) contrató los servicios de la empresa Ad City S.A. de C.V., para que dentro del periodo de nueve de mayo al dieciocho de junio, difundiera spots en tres pantallas digitales con contenido de la funcionaria denunciada; también, quedó demostrado que el diecinueve de mayo a solicitud del representante legal de la empresa contratante, la empresa publicitaria suspendió la difusión de las proyecciones.

<sup>26</sup> SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

El material publicitario difundido por la empresa Ad City S.A. de C.V., durante el periodo de nueve al diecinueve de mayo, consistió en proyecciones de quince segundos en cada una de las pantallas, en una temporalidad de lunes a domingo con el horario de 7:00 a 20:00 horas, con intervalos de 1:30 a 2:00 minutos. Dicha publicidad contenía 29 imágenes, en 27 aparecían diversas personas y en 19 de estas se difundió la imagen de Elsa Adané Méndez Álvarez, en 1 aparecía el nombre de Elsa Méndez, al contener la leyenda: "www.ElsaMéndez.mx", así como un logo de colores: azul marino, rosa, anaranjado, verde y azul cielo, formado con líneas curvas entrelazadas y rodeadas de puntos del color de las curvas. En el material difundido se advierte la calidad de diputada de la denunciada, pues el material contiene la leyenda: "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO".<sup>27</sup>El mismo contenido fue difundido el diez de mayo mediante un video en el medio de comunicación social *Facebook*, de Elsa Méndez.

La propaganda gubernamental ha sido definida por la Sala Superior,<sup>28</sup> en el sentido de que es la propaganda difundida por los poderes Federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación. La citada definición ha sido complementada por la misma autoridad electoral al establecer que es "toda información publicada que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarla como informativa, difundida en ejercicio de la libertad de expresión".

De igual manera, también ha determinado que puede existir propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje, esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística. Además, ha determinado que para hacer plenamente efectivas las normas constitucionales, a fin de calificar la propaganda como gubernamental, no es necesario que ésta provenga de algún servidor público, ni que

<sup>27</sup> Lo anterior se advierte del escrito presentado por el representante legal de Ad City S.A. de C.V.

<sup>28</sup> Sirve de sustento la sentencia SUP-REP-127/2017, SUP-REP-185/2018 y SUP-REP-217/2018; disponible en la liga: <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/images/12d38f64da35426133f00b25c76b13e80.pdf> (consultada el 17 de agosto).



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

sea contratada o pagada con recursos públicos, porque el término "gubernamental" sólo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la

emite.<sup>29</sup>  
En ese sentido, acorde con las definiciones precisadas la publicidad materia de inconformidad constituye propaganda gubernamental o institucional, por lo siguiente:

- a) El contenido de la propaganda hace referencia a un día culturalmente importante para la sociedad mexicana, como es el día de las madres, ya que en las proyecciones en su conjunto se lee: "LA MUJER MÁS PERFECTA ES LA PERSONA A LA QUE LLAMO MAMÁ" y "FELICIDADES MAMÁ"; también tiene contenido político, tomando en cuenta que aparece la calidad de la denunciada como diputada y no como ciudadana.
- b) Fue difundida por la empresa Ad City S.A. de C.V. (nueve al diecinueve de mayo), y por la denunciada en su cuenta de *Facebook* (diez de mayo y al veintidós de mayo permanecía en las redes sociales), de ahí que resulta irrelevante que la difusión haya sido contratada por un tercero, pues no es necesario que la propaganda provenga de algún servidor público, ni que sea contratada o pagada con recursos públicos, ya que como lo estableció la Sala Superior, el término gubernamental es un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite.
- c) Las características del mensaje difundido permiten a la ciudadanía identificar que el mismo pertenece al poder público, en este caso, a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, como se advierte:



<sup>29</sup> Sirve de sustento la sentencia SUP-REP-37/2019 y acumulados; disponible en la liga: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0037-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0037-2019.pdf) (consultada el 17 de agosto). Además, la infracción de promoción personalizada en propaganda gubernamental puede tener como medio comisivo una cuenta de una red social, de acuerdo con lo previsto en la jurisprudencia 17/2016, con rubro: "INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO" y tesis XLIII/2016 con rubro: "COMPETENCIA. EN ELECCIONES LOCALES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LA ENTIDAD CONOCER DE QUEJAS O DENUNCIAS POR PROPAGANDA EN INTERNET".



- d) En el mensaje identifica la calidad de diputada de la Legislatura del Estado de la parte denunciada.
- e) No puede considerarse que la publicidad difundida haya cumplido con el artículo 134, párrafo octavo y que sea un mensaje o invitación a festejar por parte de la Legislatura un día culturalmente establecido como de festejo para la sociedad, pues de conformidad con la respuesta realizada por la empresa Ad City S.A. de C.V., la publicación de las proyecciones efectuadas en las tres pantallas digitales se contrató por un mes, del nueve de mayo al ocho de junio, con posibilidades renovar el contrato de servicios; y por causas extraordinarias, la persona moral contratante solicitó la suspensión de la difusión el diecinueve de mayo, diez días después de su difusión.

En esa medida, la pretensión contratante de los servicios no era que la publicidad se difundiera únicamente el diez de mayo, para considerarse como una invitación a festejar el evento cultural por la Legislatura y siguiendo los lineamientos del mandato constitucional; por el contrario, de acuerdo a los términos del contrato de prestación de servicios, el objetivo fue que la difusión permaneciera más de un mes con posibilidades de renovación de contrato (ampliación de plazo).

Señalado lo anterior, y al tomar en cuenta que la sola aparición de la imagen de la servidora pública puede generar infracciones o responsabilidades en otras materias (administrativa, civil, política o de comunicación social), se procede a efectuar el análisis de los elementos personal, temporal y objetivo necesarios para la configuración de la infracción en materia electoral por la difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada señalada en los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Federal y 6, párrafo segundo de la Ley Electoral.

Elementos que de acuerdo con los criterios de la Sala Superior, son definidos en los términos siguientes:<sup>30</sup>

- a) *Elemento personal.* Cuando en la propaganda se advierten voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al servidor público de que se trate;
- b) *Elemento objetivo.* Impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva, revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y

<sup>30</sup> Ello, conforme a la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", así como la sentencia SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS.



- c) *Elemento temporal.* Es relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, sin que tal periodo pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del mismo, en el cual será necesario realizar un análisis de proximidad del debate para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En consecuencia, para que se configure la infracción atinente deben actualizarse necesariamente los tres elementos de cuenta; los cuales se satisfacen por las siguientes consideraciones:

El *elemento personal* se acredita en la medida en que, del nueve al diecinueve de mayo, la empresa Ad City S.A. de C.V., difundió spots publicitarios en tres pantallas digitales, en las que se difundió material con veintinueve imágenes, de los cuales en diecinueve apareció la funcionaria denunciada en compañía de distintas personas, y en una imagen apareció el primer nombre y apellido paterno de la denunciada, así como el cargo que ostenta en la legislatura, pues en la penúltima imagen se advierte las leyendas: [www.ElsaMendez.mx](http://www.ElsaMendez.mx) y "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO". Propaganda que difundió en la red social *Facebook* de la denunciada mediante un video.

En ese sentido, en la propaganda materia de inconformidad se advierten nombres, imágenes y símbolos que hacen plenamente identificable a la servidora pública; de ahí que se actualice el elemento de mérito.

En cuanto al *elemento objetivo*, la Sala Superior ha establecido que a fin de que se actualice, además de la aparición de la imagen de algún servidor público, se deben encontrar elementos que exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público, que pongan en riesgo, puedan incidir o incidan en algún proceso electoral. Además, que solamente resultan sancionables los actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, ya que resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación. Asimismo, ha sostenido que la actualización del citado elemento también se materializa cuando se difunde en redes sociales.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Esta autoridad considera la actualización del citado elemento, al tomar en cuenta que la finalidad del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>31</sup> fue elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.<sup>32</sup> De igual manera, impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.<sup>33</sup>

La conducta acreditada infringe dicho precepto constitucional al igual que el relativo de la legislación estatal, y constituye una conducta que debe ser sancionada, pues el contenido del mismo y el contexto de su difusión, en el cual no se acredita que perteneciera a un informe de labores o que cumpliera con la Ley General de Comunicación Social y los Lineamientos de la Legislatura, permite concluir que constituyeron un riesgo en el siguiente proceso electoral. Ello es así, en razón que, del análisis efectuado al contenido de la propaganda difundida a través de la empresa publicitaria, así como en la cuenta de *Facebook* que ha quedado precisada, se advierte la actualización de la promoción personalizada de la funcionaria denunciada, al aparecer su imagen y características que permiten identificarla plenamente por la ciudadanía, como se advierte:

No.	Imágenes del vídeo	Descripción del vídeo
1.		<p>En la imagen se advierten seis personas; tres mujeres y una menor de edad de pie y un hombre sentado. Se observa que la mujer que se encuentra en el centro, tiene las señas siguientes: cara ovalada, cabello oscuro, de edad aproximada de 35 años y viste pantalón blanco y saco negro (en lo conducente Persona 1). En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "LA MUJER MÁS".</p>

<sup>31</sup> Dicho párrafo dispone que la propaganda gubernamental, en ningún caso, incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

<sup>32</sup> Cantú Jesús. *Urge Reglamentar el artículo 134 constitucional*. p. 13 Obra que forma parte del acervo de la Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en la página: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/5.pdf> (consultada el 13 de agosto).

<sup>33</sup> Criterio establecido por la Sala Superior mediante sentencia SUP-JDC-903/2015, disponible en la página: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-00903-2015.htm> (consultada el 17 de agosto).



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

2.		<p>En la imagen se observa la persona 1, vistiendo un saco beige, en compañía de una persona del género femenino, y en el fondo de la imagen se observan diversas personas. En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "LA MUJER MÁS".</p>
3.		<p>En la imagen se advierte una persona del género femenino, quien viste chaleco beige; al fondo de la misma se observan diversas personas. En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "LA MUJER MÁS".</p>
4.		<p>En la imagen se visualiza la persona 1, vistiendo un saco negro, en compañía de una persona del género femenino quien porta lentes y viste un saco café. En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "LA MUJER MÁS".</p>
5.		<p>En la imagen se advierte la persona 1, vistiendo un saco de color negro y blanco, en compañía de una persona del género femenino, quien viste un suéter gris. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "PERFECTA ES".</p>
6.		<p>En la imagen se aprecian seis personas sentadas del género femenino. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: PERFECTA ES".</p>



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

7.	 <p>PERFECTA ES</p>	<p>En la imagen se observan diversas personas sentadas y una del género femenino de pie. La persona que se encuentra de pie, viste un suéter café y sostiene la mano de una mujer que se encuentra sentada y viste un rebozo azul. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "PERFECTA ES".</p>
8.	 <p>PERFECTA ES</p>	<p>En la imagen se advierten la persona 1 vistiendo una blusa beige, en compañía de una persona del género femenino quien viste una blusa negra con flores; al fondo de la imagen se aprecian varias personas. En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco aparece la leyenda: "PERFECTA ES".</p>
9.	 <p>LA PERSONA A</p>	<p>En la imagen se aprecia una persona del género femenino, quien se encuentra sentada y viste un suéter negro. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA PERSONA A".</p>
10.	 <p>LA PERSONA A</p>	<p>En la imagen se observa la persona 1, vistiendo un saco negro con blanco, en compañía de una persona del género femenino, quien viste una blusa color morado. En el fondo de la imagen se aprecian diversas personas. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA PERSONA A".</p>
11	 <p>LA PERSONA A</p>	<p>En la imagen aparece la persona 1, vistiendo un saco negro y abrazando a una persona de género femenino, quien viste un suéter beige. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA PERSONA A".</p>





INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

12.		<p>En la imagen se aprecian dos personas del género femenino sentadas, quienes visten chamarras azul marino. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA PERSONA A".</p>
13.		<p>En la imagen se observa la persona 1, de pie, vistiendo una chamarra negra, en compañía de una persona de género femenino quien viste un tipo mañanita azul cielo. En el fondo se aprecia la leyenda "La Negreta, Corregia". En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA PERSONA A".</p>
14.		<p>En la imagen se observa la persona 1, vistiendo un saco negro con blanco y abrazando a una persona del género femenino, quien viste un saco oscuro. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>
15.		<p>En la imagen se observan cuatro mujeres sentadas del género femenino, quienes visten, suéter rosa, playera blanca y blusa verde seco. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>
16.		<p>En la imagen se observa la persona 1, vistiendo una blusa blanca, y una persona de espaldas, quien viste sudadera gris. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>





INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

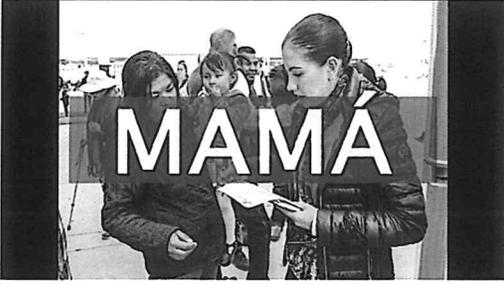
IEEQ/CG/R/003/19

17.		<p>En la imagen se observa a la persona 1, vistiendo un saco beige, en compañía de una persona del género femenino, quien viste un saco azul marino, sosteniendo lo que parece una muñeca artesanal. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>
18.		<p>En la imagen se advierten diversas personas del género femenino. En la parte inferior aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>
19.		<p>En la imagen se observa la persona 1, vistiendo un suéter azul, y una persona del género femenino, quien viste suéter negro y abraza a la persona 1. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "LA QUE LLAMO".</p>
20.		<p>En la imagen aparece la persona 1, vistiendo una blusa negra y un saco claro, en compañía de dos personas del género femenino, una viste blusa azul, y la otra una blusa blanca.</p>
21.		<p>En la imagen se advierte una persona de género femenino, quien se encuentra sentada y viste una chamarra azul. En el centro de la imagen aparece un recuadro azul, en el cual, aparece la leyenda "MAMÁ".</p>

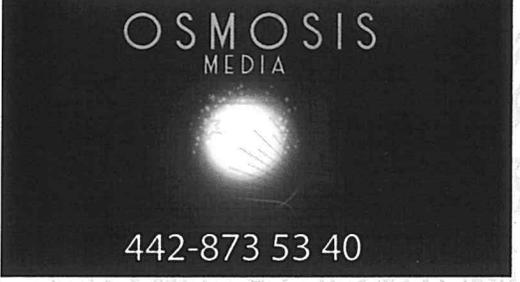


INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/003/19

22.		<p>En la imagen aparece la persona 1 de pie, vistiendo una chamarra negra, en compañía de una persona del género femenino quien viste una chamarra rosa. En el centro de la imagen aparece un recuadro azul, en el cual, aparece la leyenda "MAMÁ".</p>
23.		<p>En la imagen aparece la persona 1, vistiendo un saco azul cielo, en compañía de una persona del género femenino; al fondo se observan diversas personas. En el centro de la imagen aparece un recuadro azul, en el cual, aparece la leyenda "MAMÁ".</p>
24.		<p>En la imagen aparecen dos personas del género femenino. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "MAMÁ".</p>
25.		<p>En la imagen aparece la persona 1, quien se encuentra de pie y viste un saco beige, en compañía de dos personas del género femenino. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "FELICIDADES MAMÁ".</p>
26.		<p>En la imagen aparece la persona 1, quien está de pie y viste una blusa blanca, en compañía de una persona del género femenino, quien viste un saco. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "FELICIDADES MAMÁ".</p>



27.		<p>En la imagen aparece la persona 1, quien se encuentra de pie, viste un saco blanco y abraza a una persona del género femenino quien viste un rebozo. En la parte inferior de la imagen aparece un recuadro azul, dentro del cual, en color blanco contiene la leyenda: "FELICIDADES MAMÁ".</p>
28.		<p>En la imagen aparece la leyenda <a href="http://www.ElsaMéndez.mx">www.ElsaMéndez.mx</a> y del lado derecho un logo de colores: azul marino, rosa, anaranjado, verde y azul cielo, formado con líneas curvas entrelazadas y rodeadas de puntos del color de las curvas; en la parte inferior la leyenda "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO".</p>
29.		<p>En la imagen aparecen las leyendas "OSMOSIS MEDIA" y 442-873 53 40. En el centro círculo luminoso blanco y amarillo.</p>

En esa medida, la propaganda analizada en su integridad, contiene elementos que *exaltan atributos, cualidades y destacan la figura de la diputada como funcionaria pública*, lo que pondría en riesgo el proceso electoral 2020-2021, en la medida en que la propaganda institucional de referencia, debía ser un instrumento para la rendición de cuentas a las personas gobernadas de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada, y tenía que ajustarse a la Ley General de Comunicación Social y a los Lineamientos de la Legislatura, lo cual no aconteció.

Contrario a ello, la propaganda configura la promoción personalizada en materia electoral, pues de las veintinueve imágenes de los materiales divulgados, de diecinueve corresponden a la denunciada en compañía de diversas personas y en una contiene el nombre y las leyendas [www.ElsaMéndez.mx](http://www.ElsaMéndez.mx) y "Diputada LIX LEGISLATURA QUERÉTARO", lo anterior refleja que la imagen, nombre, apellido y cargo, no aparecen de manera *contextual* en el material en análisis, tampoco tienen el objeto de ilustrar el evento del diez de mayo; por el contrario, la imagen de la denunciada aparece de manera *central y sistemática* como protagonista del mensaje difundido.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Dicha propaganda pudo traducirse en alguna forma de persuasión para obtener un beneficio futuro o apoyo y constituir una ventaja en materia electoral; en la medida en que la difusión de la imagen de la denunciada, así como su nombre, apellido y cargo, de manera *constante y repetitiva* en las tres pantallas localizadas en lugares estratégicos de la ciudad, con dimensiones aproximadas de diez metros de largo por seis metros de alto<sup>34</sup> pretendían difundirse durante un mes (del nueve de mayo al ocho de junio) con motivo del festejo de un día cultural como es el día de las madres; no obstante, que el día de festejo fue el diez de mayo. Es decir, la difusión de las proyecciones inició un día antes del día cultural y tenía como objeto continuar su difusión hasta el ocho de junio, con posibilidades de renovar el contrato de servicios publicitarios, como se acredita de la respuesta de la empresa Ad City S.A. de C.V. De ahí que la conducta de referencia puso en riesgo la equidad en la contienda en los próximos comicios estatales.

Es medular establecer lo siguiente: ¿El Instituto puede autorizar la difusión de propaganda en espectaculares que no cumplen la Ley General de Comunicación Social y los parámetros para el informe de labores de diputaciones locales, los cuales son disposiciones que perfilan la plena integridad de los principios de equidad y neutralidad del artículo 134?, la respuesta es no, si bien el incumplimiento de las personas legisladoras a sus obligaciones legales como las citadas, no se refleja de forma directa o inmediata en la voluntad de los electores, indirectamente reviste un detrimento al principio de equidad en la contienda, y por ende, vulnera el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional, puesto que el Instituto debe ser defensor de la integridad de la normativa constitucional. Sirve de sustento el precedente SUP-REP-162/2018.<sup>35</sup>

Lo anterior pues existe la presunción válida de que la propaganda tiene propósitos de índole política y electoral, y su transmisión pudo impactar en el siguiente proceso comicial de la entidad, pues no obstante de que, en la confección del contenido de la propaganda difundida en las pantallas digitales y en el video, no se advierten elementos vinculados con algún proceso electoral, lo cierto es que esta conducta sí pudiera incidir en los mismos al generar incertidumbre de la integridad de la cumplimiento de los principios constitucionales equidad y neutralidad; máxime si la denunciada es una figura pública, ocupa un cargo de elección popular en la entidad, y existe la posibilidad real de que en ejercicio de su derecho humano participe en el

<sup>34</sup> Avenida Panamericana número 226, colonia Casa Blanca, Vista natural; Avenida 5 de Febrero 707, Fraccionamiento Santiago, Vista Cruzada y Boulevard Bernardo Quintana 548, colonia Arboledas, Vista Cruzada. La medida de las pantallas se advierte del acta de tres de junio, levantada por personal de la Dirección Jurídica.

<sup>35</sup> Las conductas que atenten con la integridad del artículo 134 constitucional párrafo octavo, no sólo son las que la violen u omitan, sino también aquellas que generen incertidumbre sobre el pleno cumplimiento de los principios de equidad y neutralidad con motivo de la difusión de propaganda personalizada en espectaculares, generándose una puesta en peligro de los principios de referencia.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

siguiente proceso electoral para ocupar un cargo de elección popular. Aunado a ello, no estamos ante el ejercicio de libertad de expresión previsto en el artículo 6 de la Constitución Federal, ya que la pretensión era enviar un mensaje personalizado con el carácter de diputada de la legislatura, vinculado con un día cultural de manera posterior al festejo en cita.

Además, la publicación de las proyecciones efectuadas en las tres pantallas digitales se dio de manera sistemática, publicándose continuamente en un periodo de nueve al diecinueve de mayo, cuando ya había pasado el diez de mayo, las cuales fueron realizadas mediante spots de quince segundos en cada una de las pantallas, de lunes a domingo, en un horario de siete a veintidós horas, con intervalos de un minuto y medio a dos, dependiendo del número de clientes que contrató los servicios de Ad City S.A. de C.V. Lo anterior, genera que la citada propaganda en atención al medio en el que se publicó fue *generalizada y automática*.

La información materia de análisis tuvo como fin principal difundir la imagen, nombre y apellido, así como el cargo de la denunciada, la cual permitió a la ciudadanía identificarla a través de propaganda considerada como oficial por incluir elementos de identificación de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, lo cual se advierte de la repetición constante y reiterada de la imagen de la diputada en la propaganda. Por ende, la misma no tuvo fines informativos<sup>36</sup> tendentes a garantizar el derecho humano a la información pública de los habitantes del municipio de Querétaro, acorde con los principios de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas; en la medida en que mediante la misma no se difundieron logros de gobierno, obra pública, información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía; tampoco estamos en ejercicio del derecho de libertad de expresión, en cumplimiento a los parámetros del informe de labores de las personas servidoras públicas o de la Ley General de Comunicación Social.

Efectivamente, los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, son la equidad, imparcialidad y legalidad en los procesos electorales, los cuales deben ser respetados por todas las personas funcionarias públicas, lo cual no aconteció en la especie por las consideraciones apuntadas.

La difusión de la propaganda gubernamental a través de la cuenta de *Facebook* permite atribuir responsabilidad directa a la funcionaria denunciada, y responsabilidad indirecta por la difusión de la propaganda difundida por la empresa

<sup>36</sup> En el expediente SUP-REC-1452/2018 y acumulado (caso Querétaro), la Sala Superior determinó: "Igualmente, se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debía tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso dicha propaganda tendría que incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran la promoción personalizada del servidor público".



publicitaria Ad City S.A. de C.V.; en la medida en que en autos quedó acreditado, de manera fehaciente, que la misma tenía pleno conocimiento de la transmisión de la propaganda violatoria de la normativa constitucional en materia de imparcialidad; sin embargo, la funcionaria fue omisa en realizar actos tendentes a evitar la difusión del material en análisis, o bien, deslindarse de su transmisión, ello genera en esta autoridad, el ánimo de convicción para responsabilizarla de manera indirecta, por la comisión de una falta administrativa en materia electoral, al haber tolerado la difusión del mensaje en las tres pantallas digitales, y no adoptar las medidas, así como acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables para evitar la vulneración a la norma.<sup>37</sup>

Los elementos que permiten a esta autoridad crear convicción respecto de que la denunciada sabía y conocía de la existencia de la propaganda denunciada, es el hecho de que el PAN mediante oficio de veintiuno de mayo, le solicitó que en términos del artículo 134, párrafo octavo constitucional y de la normatividad interna del mismo, cesara las conductas vinculadas con la difusión del video difundido en su cuenta de *Facebook*, así como de un espectacular ubicado en el Boulevard Bernardo Quintana, 548, Querétaro, Querétaro; en los cuales aparecía su imagen, nombre y la felicitación que ella enviaba a las madres de familia. Además, en las páginas de internet de los medios de comunicación adnformativo de veinte de mayo se difundió la noticia de la existencia de espectaculares localizados en puntos de la ciudad de Querétaro, que contenían la imagen de la denunciada, su nombre y la leyenda: "www.elsamendez.mx"; y el veintiuno del mismo mes, en el noticiero rrticias se informó que la funcionaria denunciada, declaró que el espectacular de referencia ya había sido retirado.

Es evidente que la funcionaria tenía conocimiento de la existencia de la propaganda denunciada, porque en su cuenta de *Facebook* el diez de mayo difundió un video con igual contenido de la publicidad difundida en los tres espectaculares de la empresa Ad City S.A. de C.V., cuya característica principal es que se resalta su imagen con relación a las demás personas que aparecen en las mismas. Aunado a ello, se toma en cuenta los lugares en los cuales se difundió la propaganda, los cuales son estratégicos y dada la dimensión de las pantallas con medidas aproximadas de diez metros de largo por seis de alto, son visibles por los transeúntes y automovilistas; asimismo, toma en consideración el parentesco por afinidad del representante legal de quien contrató los servicios publicitarios, en términos de la página dieciocho de esta resolución.

---

<sup>37</sup> De conformidad con la tesis VI/2011, con rubro: "RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR" y la jurisprudencia 17/2010, con rubro: "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE".

INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

En esa medida, existen elementos suficientes para determinar que la denunciada permitió y toleró la conducta realizada por el representante de la persona jurídica y fue omisa en efectuar actos tendentes a evitar la transmisión de la propaganda materia de inconformidad; la cual objetiva y materialmente puso en riesgo de forma directa los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional y sin duda la difusión reiterada de la imagen y el cargo de la diputada de manera prolongada en lugares estratégicos de la ciudad de Querétaro, pueden generar un mensaje electoral o que inequívocamente sea interpretado como un posicionamiento político-electoral.<sup>38</sup>

El *elemento temporal* también se actualiza al quedar acreditado que, del nueve al diecinueve de mayo, la empresa Ad City S.A. de C.V., difundió propaganda publicitaria en tres pantallas digitales y el diez de mayo la funcionaria difundió un video con igual contenido en su red social *Facebook*; propaganda difundida fuera del proceso electoral; sin embargo, eso no es un aspecto relevante dado que la infracción a la norma puede darse en cualquier momento; pues la afectación a los principios de equidad e imparcialidad puede darse en cualquier temporalidad y esta autoridad tiene la atribución de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, en aras que los procesos electorales de la entidad se desarrollen con apego a los principios rectores de la función electoral.

Las circunstancias apuntadas permiten afirmar que las conductas denunciadas deben sancionarse aun y cuando el proceso electoral inicie en el siguiente año, en atención irrestricto a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal; considerando que existen precedentes en este Instituto respecto de la no permisión de conductas que pongan en riesgo algún proceso electoral (006/2008 y confirmado mediante sentencia SUP-JDC-2683/2008), lo cual debe tomarse en cuenta en la especie.

En consecuencia, al haberse acreditado los elementos personal, objetivo y temporal que componen la difusión indebida de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, se actualiza la infracción a los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, 6, párrafo segundo, y 213, fracciones III y VI de la Ley Electoral, por parte de la funcionaria denunciada.

---

<sup>38</sup> De conformidad con el resuelto en el expediente SUP-REP-37/2019 y acumulados.



En lo correspondiente a la posible infracción a los artículos 1, 5, 6, 9, 14 y 44 de la Ley General de Comunicación Social, se toma en cuenta el criterio de la Sala Superior en el sentido de que la sola aparición de la imagen de la servidora pública puede generar infracciones o responsabilidades en otras como es comunicación social.<sup>39</sup>

No escapa de la óptica de este Consejo General que la propaganda difundida en las pantallas digitales como en el *Facebook*, contiene el mensaje "LA MUJER MÁS PERFECTA ES LA PERSONA A LA QUE LLAMO MAMÁ", que pudiera sugerir el perfeccionamiento de la mujer que es madre frente a quien no lo es; en ese sentido, se exhorta a la funcionaria denunciada para que vigile que los contenidos de comunicación social que difunda con motivo de sus funciones, no perpetúe estereotipos, perfeccionamiento a la moral o que puedan implicar la imposición contraria al libre desarrollo de la personalidad; en aras de no transmitir desigualdades mediante ideas preconcebidas y generalizadas basadas en conceptos reproductivos. Sirve de sustento los artículos 1 y 4 de la Constitución Federal, 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 17, fracción I de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como el expediente SUP-REC-623/2018 y SER-PSL/39/2019.

#### *4. Caso concreto: inexistencia de la infracción vinculada con utilización de recursos públicos.*

En lo que respecta a la infracción atribuida a la parte denunciada consistente en la utilización de recursos públicos mediante la difusión de la propaganda denunciada, esta autoridad determina que no se actualiza el supuesto establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, el cual señala que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno 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 y candidaturas; cuya finalidad es tutelar los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral para que las personas servidoras públicas "no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía."<sup>40</sup>

<sup>39</sup> SUP-REP-37/2019 y acumulados, en la cual estableció: "con independencia de que la aparición de la imagen de un servidor público pueda generar infracciones o responsabilidades en otras materias como puede ser la administrativa, civil, política o de comunicación social, conforme a la línea jurisprudencial de esta Sala Superior para que se configure infracción en materia electoral, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, personal, temporal y objetivo".

<sup>40</sup> Como se advierte del expediente SUP-REP-6/2019, disponible: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0006-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0006-2019.pdf), (consultada el 13 de agosto).



Ello, pues en autos obra el informe rendido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura del Estado, de diecisiete de julio, en el cual al contestar el requerimiento formulado por la Dirección Ejecutiva, en el punto dos, relativa a "Si del primero de enero de dos mil diecinueve al veinte de mayo del mismo año, la 59 Legislatura del Estado de Querétaro, celebró algún contrato de prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza, con la empresa Adcity S.A. de C.V. para la difusión de fotografías, imágenes y/o videos promocionales de Elsa Adané Méndez Álvarez...", dio contestación en el sentido de: "No se encuentran registros sobre la contratación de los servicios que refiere, con la empresa Ad City, S.A. de C.V.". Aunado a ello, quedó acreditado que quien contrató los servicios publicitarios de la empresa Ad City S.A. de C.V. fue la empresa Transporte de Personal Tours Ejecutivos, S.A. de C.V., por conducto de su representante legal.

En consecuencia, es inexistente la violación objeto denuncia vinculada con el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional y 6, párrafo primero de la Ley Electoral.

*Culpa In Vigilando*

La denunciante adujo que el PAN fue omiso respecto de la conducta de la funcionaria sobre la utilización de recursos públicos, promoción personalizada y comisión de actos anticipados de campaña, al aducir que el mismo procuró ese tipo de acciones antidemocráticas y permitió que sus legisladores ejecutaran las acciones denunciadas y las sigan fomentando al margen de toda la legalidad.

En especie, es inexistente la infracción atribuida al citado instituto, en la medida en que los partidos políticos no son responsables por las infracciones cometidas por su militancia cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan estos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza, en términos de la jurisprudencia 19/2015 con rubro: "CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS".

En ese sentido, es inexistente la violación atribuida al PAN, por la omisión de vigilar la conducta atribuida a Elsa Adané Méndez Álvarez, estimar lo contrario atentaría contra la independencia que caracteriza a las personas servidoras públicas e implicaría reconocer que los institutos políticos se encuentran en una relación de supra subordinación respecto del funcionariado público, es decir, que influyen, participan o son responsables de las actividades del funcionariado del Estado.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Máxime si el PAN, por conducto del Secretario General del Comité Directivo Estatal extendió a la denunciada la recomendación para el cese de las conductas que posteriormente fueron denunciadas, lo que se acreditó mediante el deslinde presentado por dicho partido, del cual obra copia certificada en el expediente.

En consecuencia, es inexistente la infracción a los artículos 25, numeral 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos; y 34, fracciones I y XX, 210, fracciones I y VII de la Ley Electoral, vinculados con la *culpa in vigilando* del partido político denunciado<sup>41</sup>, con relación a la conducta acreditada de la funcionaria pública por vulnerar los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, 6, párrafo segundo, y 213, fracciones III y VI de la Ley Electoral.

**CUARTO. Vista.** En autos quedó acreditada la conducta de la funcionaria denunciada consistente en la vulneración a los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, 6, párrafo segundo, y 213, fracciones III y VI de la Ley Electoral, por lo que se procede dar vista a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, para que imponga la sanción que en derecho corresponda.

Así, en términos del artículo 219 de la Ley Electoral cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna contravención prevista en la legislación electoral, debe darse vista al superior jerárquico, a fin de que proceda en los términos de las leyes aplicables. De igual manera, el superior jerárquico debe informar al Consejo General las medidas adoptadas, y en su caso, las sanciones impuestas.

Con relación a la violación al artículo 134, párrafo octavo constitucional, con el propósito de dar efectividad y funcionalidad al régimen administrativo sancionador electoral, la Sala Superior concluyó que las Legislaturas de los Estados son quienes deben imponer las sanciones correspondientes frente a infracciones en materia electoral cometidas por funcionarios públicos locales que no tengan superior jerárquico<sup>42</sup>.

En consecuencia, se instruye a la Secretaría Ejecutiva, para que una vez que quede firme la presente determinación, dé vista a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, con copia certificada del expediente que integra el caso en análisis, así con la presente resolución a efecto de que proceda a imponer la sanción respectiva a Elsa Adané Méndez Álvarez, y realizado lo anterior informe lo conducente a este Consejo General.

<sup>41</sup> Véase la sentencia SUP-RAP-151/2014 y sus acumulados, SUP-RAP-155/2014, SUP-RAP-185/2014, SUP-JE-21/2014 y SUP-JE-3/2014, disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/RAP/SUP-RAP-00151-2014.htm> consultada el 18 de agosto de 2019.

<sup>42</sup> tesis XX/2016 con rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO".



La Sala Superior ha establecido lineamientos orientadores para los Congresos de los Estados en el procedimiento administrativo electoral sancionador, cuando se actualice el supuesto establecido por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitucional, para el cumplimiento a la presente determinación,<sup>43</sup> como se advierte de la *ratio decidendi* de los precedentes SUP-JDC-86/2019, SUP-JE-62/2018 y SUP-JDC-592/2018, SUP-REP-17/2018.

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

### RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se declara existente la violación en materia de promoción personalizada atribuida a Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, en términos del considerando tercero de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva para que una vez que quede firme la presente resolución dé vista a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, para los efectos precisados en términos del considerando cuarto.

**TERCERO.** Se declaran inexistentes las violaciones vinculadas con la comisión de actos anticipados de campaña y utilización de recursos públicos atribuidas a Elsa Adané Méndez Álvarez, diputada de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, en términos del considerando invocado.

**CUARTO.** Se declara inexistente violación por *culpa in vigilando* atribuida al Partido Acción Nacional, en términos del considerando tercero de la resolución.

**QUINTO.** La citada funcionaria debe vigilar que los contenidos de comunicación social que difunda con motivo de sus funciones, no perpetúe estereotipos, perfeccionamiento a la moral o que puedan implicar la imposición contraria al libre desarrollo de la personalidad; en términos del considerando tercero de esta resolución.

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

---

<sup>43</sup> Sobre el particular ver las directrices previstas en la sentencia SUP-JE-62/2018 y SUP-JDC-592/2018 acumulados, en la cual determinó: ... el cual deberá ajustarse de manera enunciativa, pero no limitativa, a las siguientes directrices.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

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

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

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

**M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO**  
Consejero Presidente



**LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA**  
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO ELECTORAL DEL  
ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA

**VOTO CONCURRENTENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/POS/002/2018-P Y SU ACUMULADO IEEQ/POS/003/2019-P.<sup>1</sup>**

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

**1. Mi coincidencia con el proyecto.**

Si bien acompaño el proyecto respecto a que en el caso está acreditada la infracción a la diputada denunciada porque el promocional que difundió con motivo del “día de las madres” en realidad fue promoción personalizada, me aparto de las consideraciones que la sustentan, ya que, como lo explicaré a continuación, debieron considerarse factores distintos que inclusive, conducirían a la adopción de una *determinación con perspectiva de integridad electoral*.

**2. La competencia de este instituto a partir del principio de integridad electoral.**

La resolución se basa en que la diputada denunciada realizó actos de promoción personalizada de índole política-electoral y que esta acción *pudo impactar el siguiente proceso comicial en la entidad (...) y de que existe la posibilidad real de que en ejercicio de su derecho humano participe en el siguiente proceso electoral para ocupar un cargo de elección popular*.

Sin embargo, como lo anuncié, disiento de estas razones y de enunciados similares que sostienen la resolución, porque en mi concepto, todos ellos se basan en

---

<sup>1</sup> Agradezco a Cristina Viridiana Álvarez González su apoyo en la elaboración del presente voto concurrente.

elementos probabilísticos o potenciales –*pudo haber afectado; existe la posibilidad real de que participe en el siguiente proceso electoral*; entre otros- los cuales, además, se tratan de ligar o vincular a un proceso electoral.

Me aparto de los factores anunciados porque en mi concepto, para la acreditación de la infracción es innecesario fijar, a partir de parámetros probabilísticos que: a) la conducta infractora *pudo* haber impactado un proceso electoral futuro o, b) que existe una *posibilidad real* de que la infractora participe en una contienda electoral.

Lo anterior, porque las razones de referencia se alejan de punto nodal en el que debería focalizarse la infracción: *la violación a principios constitucionales* (equidad, neutralidad, igualdad); por el contrario, una determinación de esta naturaleza, se sujeta a elementos que pueden traducirse en apreciaciones subjetivas, cuando lo coyuntural, debería ser considerar la infracción en sí misma y no como un halo de probabilidades que consisten y se hacen depender de otras futuras, como la relativa a la posible participación de la infractora en una próxima contienda electoral.

En mi concepto, la infracción se actualiza por sí misma, a partir de la existencia de una prohibición prevista en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 Constitucional<sup>2</sup>, que impone el deber a todas las autoridades del Estado mexicano de realizar promoción personalizada que afecte la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

---

<sup>2</sup> Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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*.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

***La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social***, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. ***En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***

En efecto, una interpretación sistemática y funcional del referido precepto constitucional, me conduce a advertir, por una parte, que el deber de observancia a las prohibiciones ahí prescritas, entre las que destacan la relativa a realizar promoción personalizada que afecte la competencia entre partidos políticos, **es de observancia permanente, tanto para todos los actores políticos como para las instituciones.**

En este sentido, si se aplica el referido precepto constitucional como de observancia permanente y no solo en razón de un probable, futuro o inminente proceso electoral o en desarrollo, entonces resulta innecesario realizar ningún tipo de ejercicio de vinculación, sino solo aquel que en razón de la competencia que asiste a este instituto electoral, ***impacte en alguna de las fases del ciclo electoral.***

De esta manera, considero que los principios constitucionales, entre ellos, la prohibición de realizar promoción personalizada que afecte la competencia entre partidos políticos deben irradiar, permear o tener cobertura para todo el ciclo electoral sin necesidad de vincularlo a un proceso electoral, ya que, este último –el proceso electoral- constituye solo una de las fases del ciclo y, resulta evidente que por una parte, el precepto constitucional en cita no está diseñado para tutelar únicamente solo una de las fases del ciclo electoral, sino que su cobertura, en mi concepto, es integral o total, es decir, su entidad protectora es permanente, aplicable y garantizable en cualquier fase del ciclo al que me he referido.

Una interpretación distinta a la que me he referido, conduciría al riesgo de asumir que las infracciones que se cometan fuera de un proceso electoral deben tener una variable dependiente de este y no del ciclo electoral al que pertenecen, percepción que conduciría a sostener que lo único que importa es la contienda electoral o su posible afectación futura, aspecto que, visto o interpretado de esta forma, desnaturalizaría la finalidad que persigue el aludido precepto constitucional con la consecuente disminución de la fuerza normativa de nuestra Constitución.



Por estas razones es mi convicción de que la infracción, al estar demostrada, se comete por sí misma, sin depender de ninguna otra variable como la proximidad de un proceso electoral.

Lo anterior, desde luego, en forma alguna debe interpretarse en el sentido de dejar de tomar en cuenta que una conducta de esta naturaleza de manera eventual o circunstancial puede representar una afectación inminente al proceso electoral, pero ese aspecto sería, en mi concepto, un elemento que, al ponderarse, formaría parte de los elementos agravantes de la conducta infractora y no en un elemento necesario o indispensable para su demostración.

Con base en ello, debemos tener presente que al aplicar directamente la Constitución en una conducta como la referida, **se resuelve con perspectiva de integridad electoral**, esto es, visibilizando las malas prácticas y adoptando medidas para prevenirlas, disuadirlas, sancionarlas o desincentivarlas.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en criterios de gran riqueza y orientación, que motivan el voto del suscrito; como referencias de ello y a manera de ejemplo, solo me permitiré citar algunos de ellos a efecto de sustentar mi disenso.

Al resolver el SUP-RAP-202/2017, el referido órgano jurisdiccional sostuvo, entre varios, que la legitimidad de las elecciones y la confianza en sus resultados son dos columnas esenciales del Estado democrático, en las últimas décadas se ha ***impulsado la noción de Integridad Electoral como un factor esencial de los procesos electorales***<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pippa Norris es una de las promotoras del uso de integridad electoral como concepto normativo y, a su vez, como herramienta de análisis empírico. De acuerdo con Norris, Quienes han desempeñado un papel fundamental en el proceso de socialización, internalización y promoción 1de estas normas y, por tanto, del concepto normativo de integridad electoral son órganos oficiales dentro de la comunidad internacional como IDEA Internacional, Freedom House, el Carter Center, IFES, de la mano de otras organizaciones como Amnistía Internacional, el Índice sobre Censura, Human Rights Watch y Reporteros sin Fronteras. Norris, Pippa, Why Electoral Integrity Matters, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

En el mismo sentido, el referido órgano jurisdiccional sostuvo que:

*...la Integridad electoral, por un lado, **enfatiza la necesidad de integrar cada uno de las fases del ciclo electoral** y al conjunto de los sujetos obligados, regulados e implicados en los procesos electorales, y por otro a la **consolidación de un sistema de resolución de conflictos electorales, reducción de fraude y malas prácticas y combate a la corrupción, al clientelismo** y al control efectivo y transparente del financiamiento de las campañas electorales. **Esta doble vertiente** de la integridad electoral, metodológica y normativa, **permite a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales** un enfoque más amplio de la problemática y **una solución más integral de las controversias electorales.***

A su vez, al resolver el SUP-RAP-749/2017 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación enfatizó que la **integridad electoral que sustenta el modelo de la democracia constitucional** y que implica tanto deberes específicos como comportamientos éticos esperados por parte de las autoridades y sujetos obligados por la normativa electoral (...) La **permisión de “malas prácticas” que fomenten opacidad en la conducta de sujetos inmersos en los procesos electorales o que dificulten las actividades regulatorias de la autoridad, resultan conductas contrarias a la integridad electoral**<sup>4</sup>.

Visibilizar la infracción de referencia como una afectación al ciclo electoral a partir del incumplimiento de los principios constitucionales garantizados por el artículo 134 de nuestra ley fundamental es otra de las razones que justifican la permanencia, especialización y autonomía de las institucionales electorales; en suma, se envía el

---

<sup>4</sup> **Una mala práctica** es aquélla que atenta contra la integridad del proceso electoral local, de conformidad con los artículos 41, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General y que constituyen una conducta ilícita, prohibida en los artículos 229, párrafo 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

mensaje de que las infracciones de naturaleza electoral no se cometen por la afectación a un proceso electoral sino que pueden darse en cualquier momento.

En efecto, existen infracciones que además de la que es objeto de la presente resolución (promoción personalizada) pueden cometerse con independencia del momento del ciclo electoral en el que nos ubiquemos, como ejemplos de ellas tenemos: a) el condicionamiento de programas sociales; b) el incumplimiento de las reglas de fiscalización de los partidos políticos, c) el turismo electoral, d) el financiamiento ilegal o proveniente de fuentes no autorizadas, e) el financiamiento ilícito o a partir del crimen organizado, f) el desvío de recursos públicos con fines electorales, g) la violencia política o de género, h) la propaganda negativa, discriminatoria, con estereotipos, de odio o denostativa; entre otras muchas conductas que justifican el permanente quehacer de las instituciones electorales y, que como lo mencioné, no necesariamente se presentan, deben presentarse o afectar un próximo proceso electoral, sino que están inmersas en el ciclo electoral.

Con base en las razones de referencia, si bien coincido en la actualización de la infracción, me aparto de ella respecto a que se presente por la afectación de un futuro proceso electoral, sino que ésta se actualiza, más bien, por una "mala práctica" que afecta el ciclo electoral.

### **3. El contexto de las infracciones cometidas y las consecuencias directas y colaterales.**

Finalmente, y en razón de lo anterior, considero que en la determinación, debieron adoptarse otras medidas que sí son competencia de este instituto, como las relativas a:

- 1) El llamamiento al procedimiento sancionador a la empresa que publicó los espectaculares y, en su caso, la determinación de si ha lugar a imponer sanción por inobservancia del marco prohibicional del referencia.
- 2) El llamamiento al procedimiento sancionador y, en su caso, la determinación de la sanción que corresponda a la persona física que financió los espectaculares de referencia.
- 3) La adopción de medidas cautelares para el retiro del video difundido en la red social *Facebook*.
- 4) Explorar la posibilidad de limitar o proscribir una futura participación, en su calidad de proveedores, tanto de la empresa que publicitó los promocionales como de la persona física que los financió.
- 5) Considerar el gasto, motivo de la promoción personalizada, como una posible erogación a considerar en una eventual participación de la denunciada en alguna contienda comicial.
- 6) Posible vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7) La publicación, por la misma vía, espectaculares electrónicos y red social de la infractora, de una breve explicación sobre promoción personalizada.

Con base en los razonamientos de referencia, emito el presente **voto concurrente**, ya que, si bien coincido con la propuesta, son distintos y adicionales los motivos que me conducen a acompañarlo. **FIN DEL VOTO CONCURRENTE. CONSTE.**

