



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/057/18

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE:

IEEQ/POS/001/2018-P

DENUNCIADA: MARÍA
FERNANDA ESTEFANÍA LÓPEZ
FÉLIX, ENTONCES ASPIRANTE A
CANDIDATA INDEPENDIENTE AL
CARGO DE DIPUTADA LOCAL
POR EL DISTRITO 05 EN EL
ESTADO.

ASUNTO: SE EMITE
RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, treinta de octubre de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia iniciada de manera oficiosa en contra de María Fernanda Estefanía López Félix, entonces aspirante a candidata independiente al cargo de diputada local por el distrito 05 en el Estado, en el procedimiento ordinario sancionador IEEQ/POS/001/2018-P.

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

GLOSARIO

Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Querétaro.
Ley de Medios:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.
Lineamientos:	Lineamientos del Instituto para el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral ordinario 2017-2018.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Instituto Nacional:	Instituto Nacional Electoral.
Dirección del Registro de Electores:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional.
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Consejo General:	Consejo General del Instituto.
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.
Dirección de Organización:	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto.
Denunciada:	María Fernanda Estefanía López Félix, entonces aspirante ¹ a candidata independiente al cargo de diputada local por el distrito 05 en el Estado.

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

A. Procedimiento de registro de candidatura independiente

I. Inicio del proceso electoral. El primero de septiembre de dos mil diecisiete el Consejo General realizó la declaratoria del inicio del proceso electoral local 2017-2018 en el Estado y aprobó el calendario electoral correspondiente,² en el cual se prevén las etapas del procedimiento de registro de candidaturas independientes.

II. Lineamientos y convocatoria. El dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete el Consejo General aprobó el acuerdo relativo a los Lineamientos, así como sus anexos consistentes en la convocatoria de dicho procedimiento, los formatos de manifestación de intención de aspirantes y especificaciones técnicas para el emblema.³ Así, la citada convocatoria se publicó en el sitio de internet del Instituto y posteriormente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, así como en diversos medios impresos.

¹ En términos del artículo 3, fracción III, inciso b) de los Lineamientos se debe entender por aspirante a la persona que haya obtenido el registro como aspirante a una candidatura independiente mediante resolución emitida por el Consejo correspondiente, para desahogar el procedimiento de obtención de respaldo de la ciudadanía.

² El treinta de octubre de dos mil diecisiete se modificó el calendario electoral del proceso electoral local 2017-2018 en atención al acuerdo INE/CG478/2017 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional.

³ Determinación confirmada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-JLD-21/2017.



En el artículo 11, fracción I de los referidos Lineamientos se estableció que el número de respaldos de la ciudadanía que debía obtener quien aspirara a una candidatura independiente en el distrito 05 correspondiente a Querétaro sería de 2,211 manifestaciones.

III. Solicitud de registro como aspirante y procedencia. El diecisiete de octubre de dos mil diecisiete la denunciada presentó ante el Consejo General la solicitud de registro como aspirante, por lo que el veintitrés del mismo mes y año, el órgano de dirección superior determinó la procedencia de dicha solicitud.

IV. Aplicación móvil.⁴ El veintitrés de octubre de dos mil diecisiete el Consejo General emitió el acuerdo por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo de la ciudadanía para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018.⁵

V. Instalación de Consejos. El diez de diciembre de dos mil diecisiete se instalaron los Consejos Distritales y Municipales del Instituto, por lo que el veintiocho de ese mes y año se remitió el expediente al Consejo Distrital 05 con sede en Querétaro para continuar con el trámite respectivo.

VI. Capacitación. El diecisiete y veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete el Instituto impartió capacitación a la representación y/o a las personas aspirantes a una candidatura independiente respecto del llenado de los formatos y el uso de la aplicación móvil para recabar y presentar el apoyo de la ciudadanía para el proceso electoral ordinario 2017-2018.⁶

VII. Designación de gestora. El primero de enero de dos mil dieciocho⁷ la denunciada señaló que recabaría el respaldo de la ciudadanía de manera física y a través de la aplicación móvil creada para tal efecto, asimismo que ella sería la responsable de las gestiones pertinentes.⁸

VIII. Periodo de respaldo ciudadano. Del ocho de enero al seis de febrero tuvo verificativo la etapa de obtención del respaldo de la ciudadanía a favor de las personas interesadas en postularse como candidatas independientes; asimismo, se llevó a cabo el registro de los formatos físicos correspondientes, así como aquellos recabados a través de la aplicación móvil creada para tal efecto.

⁴ En términos del artículo 3, fracción II, inciso b) de los Criterios para recabar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a cargos de elección popular a candidatura independiente, mediante el uso de la aplicación móvil en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el Estado, la aplicación móvil es la solución tecnológica desarrollada por el Instituto Nacional para recabar el apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a una candidatura independiente, así como para llevar un registro de las personas auxiliares de estas y verificar el estado registral de la ciudadanía que respalde a las personas aspirantes.

⁵ Consultable en la página: http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_23_Oct_2017_1.pdf

⁶ El quince de diciembre del citado año, mediante oficio SE/2811/17, se notificó a la denunciada respecto de dicha capacitación. Oficio visible a foja 128 del expediente IEEQ/CD05/CI/003/2017-P relativo al procedimiento de registro de la candidatura independiente.

⁷ Las fechas que se señalan en lo subsecuente, salvo mención de otro año, corresponden a dos mil dieciocho.

⁸ Visible de fojas 141 a 143 del expediente IEEQ/CD05/CI/003/2017-P.



IX. Presentación de formatos de respaldo de la ciudadanía. El dos y cuatro de febrero la denunciada presentó un total de doscientos ochenta y un formatos de respaldo de la ciudadanía; asimismo, durante el periodo respectivo registró 5,928 respaldos de la ciudadanía en la aplicación móvil correspondiente.

X. Verificación. Del quince de febrero al cinco de marzo en el ámbito de sus competencias, la Dirección de Organización y el Instituto Nacional llevaron a cabo las acciones pertinentes vinculadas con la verificación de los respaldos otorgados por la ciudadanía⁹ a favor de la ahora denunciada.

XI. Garantía de audiencia. El doce de febrero y tres de marzo mediante oficios CD05/021/18¹⁰ y CD05/30/2018¹¹ la Secretaría Técnica del Consejo Distrital 05 dio vista a la denunciada a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de los resultados emitidos por el Instituto Nacional vinculadas con las inconsistencias detectadas en los respaldos de la ciudadanía otorgados a su favor en formato físico y de la aplicación móvil, respectivamente.

XII. Información. El veintisiete de febrero se recibió en el Instituto el oficio INE/UTVOPL/1751/2018, el cual remitió el correo electrónico enviado por el Director de Productos y Servicios Electorales de la Dirección del Registro de Electores, por el que se informaron los resultados de la verificación del respaldo de apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a una candidatura independiente.

XIII. Contestación a la vista. En atención a la vista otorgada el tres de marzo por la Secretaría Técnica del citado Consejo, el cinco de marzo la denunciada presentó escrito en el que manifestó lo que a su derecho convino con relación a las inconsistencias detectadas en sus formatos de respaldo de la ciudadanía a efecto de que se determinara la procedencia de su derecho a ser registrada como candidata independiente.

XIV. Procedencia del derecho a ser registrada. El seis de marzo el Consejo Distrital 05 emitió la resolución vinculada con el derecho de la denunciada para que en su oportunidad se registrara como candidata independiente para contender a la diputación local por el citado distrito, en razón de que de la información emitida por el Instituto Nacional se advirtió que obtuvo el porcentaje de respaldos de la ciudadanía requerido para tal efecto.

⁹ La verificación de apoyos de la ciudadanía implicó dos actividades inherentes y complementarias entre sí, la primera de tipo cuantitativa consistente en revisar si los apoyos coincidieron con un registro localizado en la lista nominal y no presentaron inconsistencia alguna y la segunda de tipo cualitativo vinculado con revisar la autenticidad del documento soporte del apoyo, pues la verificación se realizó en los mismos términos que para el ámbito federal, de conformidad con el convenio de apoyo y colaboración llevado a cabo entre los organismos públicos locales y el Instituto Nacional, así como la circular INE/DERFE/UTVOPL/01/2018, visible a foja 8 del expediente de trámite.

¹⁰ Visible de fojas 195 a 197 del expediente IEEQ/CD05/CI/003/2017-P.

¹¹ Visible a fojas 220 y 221 del expediente IEEQ/CD05/CI/003/2017-P.



XV. Registro de candidatura. El veinte de abril el Consejo Distrital 05 emitió la resolución vinculada con la procedencia del registro de la ahora denunciada como candidata independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 correspondiente a Querétaro.

B. Procedimiento ordinario sancionador

XVI. Remisión de constancias. El quince de mayo la Dirección de Organización remitió a la Dirección Ejecutiva diversa documentación vinculada con el número total de respaldos otorgados por la ciudadanía a favor de la ahora denunciada, para los efectos conducentes. Además, el veintiséis de junio la Dirección Ejecutiva solicitó a la Secretaría Técnica del Consejo Distrital 05 el expediente de registro de la candidatura independiente encabezada por al ahora denunciada y el diez de julio se requirió diversa información a la Dirección de Organización.

XVII. Diligencia y reserva. El veintiuno de julio la Dirección Ejecutiva emitió proveído en el que solicitó a la Dirección del Registro de Electores informara respecto al número total de respaldos de la ciudadanía que fueron revisados por dicho órgano nacional y se reservó sobre el inicio del procedimiento ordinario sancionador.¹²

XVIII. Solicitud. El diez de agosto mediante oficio SE/4870/18 la Secretaría Ejecutiva solicitó a la Dirección del Registro de Electores remitir la respuesta conducente con relación al referido proveído.¹³

XIX. Recepción de información. El nueve de septiembre se recibió en la Dirección Ejecutiva el oficio SE/5194/18 y sus anexos, entre otros, el oficio INE/DERFE/STN/39109/2018 por el cual Secretaría Técnica Normativa de la Dirección del Registro de Electores respondió lo solicitado por la Dirección Ejecutiva mediante proveído emitido el veintiuno de julio.¹⁴

XX. Emplazamiento. El diecisiete de septiembre la Dirección Ejecutiva emitió proveído en el que instruyó emplazar a la ahora denunciada y determinó el inicio de la investigación del procedimiento administrativo conducente; en consecuencia, la notificación de dicho proveído se llevó a cabo el dieciocho de septiembre.¹⁵

¹² Dicho proveído se remitió a la Dirección de Registro de Electores a través la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional, como se advierte de los oficios SE/4515/2018 y SE/4516/2018. Determinación y oficios visibles a fojas 40 a 53 del expediente de trámite.

¹³ El citado oficio se remitió a través de los diversos SE/4871/18 y SE/4872/18 dirigidos a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional, respectivamente. Visibles a fojas 54 a 56 del expediente de trámite.

¹⁴ Visible a fojas 57 a 62 del expediente de trámite.

¹⁵ Visible a fojas 65 a 74 del expediente de trámite.



XXI. Recepción de información. El veinte de septiembre se recibió en la Dirección Ejecutiva el oficio SE/5338/18 y sus anexos, entre otros el similar INE/DERFE/STN/42014/2018 emitido por la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección del Registro de Electores a través del cual en alcance al diverso INE/DERFE/STN/39109/2018 remitió información vinculada con los respaldos de la ciudadanía presentados por la ahora denunciada.¹⁶ Lo anterior se hizo del conocimiento de la denunciada a través de la vista otorgada mediante proveído de doce de octubre.

XXII. Solicitud e informe. El veintiséis de septiembre, a través del oficio DEAJ/373/18 la Dirección Ejecutiva solicitó a la Oficialía de Partes informará si dentro del plazo de cinco días otorgado a la denunciada se presentó escrito de contestación a la denuncia; en atención a lo anterior, el veintisiete del mismo mes la titular de la Oficialía de Partes del Instituto señaló que no se recibió escrito alguno.

XXIII. Desahogo de pruebas y vista. El doce de octubre se dio vista a la parte denunciada a fin de que en vía de alegatos manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera con relación al procedimiento de cuenta y se puso a su disposición el expediente para los efectos conducentes. Transcurrido el plazo de cinco días hábiles contado a partir de la notificación respectiva, la titular de la Oficialía de Partes del Instituto informó que entre el quince y el veintidós de octubre no se recibió escrito de contestación a la vista.

XXIV. Estado de resolución. El veintitrés de octubre la Dirección Ejecutiva emitió proveído por medio del cual puso los autos del presente procedimiento en estado de resolución.¹⁷

CONSIDERANDO

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento ordinario sancionador IEEQ/POS/001/2018-P, de conformidad con los artículos 61, fracción XXXV, 211, fracción IV, 222, fracción I, 223, párrafo primero y 228 de la Ley Electoral; 59, párrafo primero y 61 de la Ley de Medios; 47 de los Lineamientos; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto, así como el criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia del expediente SUP-JDC-26/2018.¹⁸

¹⁶ Visible a fojas 75 a 79 del expediente de trámite.

¹⁷ Visible a foja 238 del expediente.

¹⁸ En dicha determinación el máximo órgano jurisdiccional confirmó la determinación emitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional en la que declaró la incompetencia de la referida autoridad nacional para conocer de irregularidades relacionadas con el apoyo de la ciudadanía obtenido por un aspirante a candidato independiente para la elección de la Gubernatura de Tabasco, porque refirió que la competencia de las autoridades electorales se define, generalmente, en atención al tipo de elección o proceso electoral dentro del cual se desarrollen los hechos objeto de controversia, por lo que las irregularidades detectadas en un procedimiento vinculado al proceso electoral local corresponden a los Institutos locales.



Segundo. Estudio de fondo. En este apartado se fija la *litis*, se valoran los medios probatorios obtenidos por la Dirección Ejecutiva y finalmente se analiza si se acredita o no la existencia de la vulneración imputada a la denunciada.

I. Planteamiento del caso

1. El procedimiento ordinario sancionador se inició de manera oficiosa, en atención a las constancias remitidas por la Dirección de Organización, en las cuales se advirtió que:

- a) Durante el periodo de obtención del respaldo de la ciudadanía, la entonces aspirante a candidata independiente María Fernanda Estefanía López Félix presentó diversos formatos de respaldo de la ciudadanía, mismos que derivado de la revisión conducente presentaron inconsistencias que fueron clasificadas en diversos supuestos por la Dirección del Registro Federal.
- b) Para tales efectos, se solicitó información a la Dirección del Registro Federal a fin de conocer de manera clara el número total y tipo de inconsistencias detectadas, de lo que resultaron un total de 5,568 (cinco mil quinientos sesenta y ocho) formatos con inconsistencias vinculadas con credenciales no válidas, simulaciones de credencial para votar, credencial para votar inválidas, firmas no válidas, cédulas en copia, fotocopia de credencial para votar, sin firma y otra.
- c) Una vez que la Dirección del Registro Federal remitió la información conducente, se emitió el proveído de emplazamiento, en el cual se hizo del concomimiento de la denunciada los hechos imputados en su contra.

2. El dieciocho de septiembre se notificó a la denunciada de manera personal, por lo que el plazo para contestar la denuncia respectiva tuvo verificativo del diecinueve al veinticinco de septiembre, sin que se recibiera escrito alguno.

II. Litis

3. La controversia se centra en determinar si la entonces aspirante vulneró lo previsto en los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos; y el acuerdo del Consejo General por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-



2018 en el Estado,¹⁹ vinculados con el procedimiento de obtención de respaldo de la ciudadanía para participar en el proceso electoral local 2017-2018 bajo la figura de candidata independiente; lo anterior derivado del registro y presentación de formatos de respaldo de la ciudadanía con inconsistencias relativas a la simulación de credenciales para votar y simulación conforme la información remitida por el Instituto Nacional.

III. Medios probatorios

4. Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se debe considerar la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, así como tomar en cuenta los principios dispositivo y de adquisición procesal aplicables en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores.²⁰

5. Ahora bien, como se expuso, la denunciada no presentó escrito de contestación a la denuncia, como tampoco dio respuesta a la vista otorgada para que en vía de alegatos manifestara lo que a su derecho conviniera, por lo que en este apartado se analizan únicamente los elementos probatorios de los que se allegó esta autoridad electoral y los cuales obran en autos del expediente de trámite, a saber:

- Oficio DEOEPyPP/1159/2018 emitido por la Dirección de Organización, a través del cual remitió copia certificada de los oficios P/413/18, INE/UTVOPL/3768/2018, INE/DERFE/STN/14838/2018; P/151/18, circular INE/DERFE/UTVOPL/01/2018; DEOEPyPP/655/2018, P/196/18, INE/VERFE/1016/18, DEOEPyPP/488/2018, SE/1119/18, INE/VERFE/1028/2018, INE/UTVOPL/1723/2018, INE/UTVOPL/1751/2018 e INE/UTVOPL/1752/2018, así como DEOEPyPP/536/18, emitidos por diversos órganos del Instituto y del Instituto Nacional en el ámbito de sus competencias.

Dichas documentales se describieron en el proveído emitido por la Dirección Ejecutiva el veintiuno de julio,²¹ de las cuales se advierte el procedimiento efectuado en el procedimiento de registro de candidaturas independientes y en consecuencia que existieron inconsistencias en los formatos presentados por María Fernanda Estefanía López Félix para la obtención del porcentaje de respaldo requerido para tal efecto, lo que dio origen al procedimiento sancionador de mérito.

¹⁹ Dicho acuerdo se aprobó el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete. Consultable en la página de internet: http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_23_Oct_2017_1.pdf

²⁰ Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.

²¹ Visible a fojas 40 a 49 del expediente de trámite.



Oficio INE/DERFE/STN/39109/2018 signado por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección del Registro de Electores recibido el nueve de septiembre a través de los diversos INE/UTVOPL/8845/2018, P/1212/18 y SE/5194/18, signados por el Director de la Unidad de Vinculación, así como el Consejero Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto, respectivamente.²²

Dicho elemento probatorio se describió en el proveído emitido por la Dirección Ejecutiva el doce de octubre²³ y del que se advierte que el Instituto Nacional informó el número total de inconsistencias detectadas en los respaldos ciudadanos presentados por la ahora denunciada, refiriendo que 5,568 apoyos presentaron nueve tipos de inconsistencias de acuerdo con el disco compacto adjunto a dicho oficio.

- INE/DERFE/STN/42014/2018 recibido el veinte de septiembre signado por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección del Registro de Electores, a través de los diversos INE/UTVOPL/9088/2018, P/1237/18 y SE/5338/18, signados por el Director de la Unidad de Vinculación, así como el Consejero Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto, respectivamente.²⁴

Dicho elemento probatorio se describió en el proveído emitido por la Dirección Ejecutiva el doce de octubre²⁵ del cual se advierte que en alcance al similar Oficio INE/DERFE/STN/39109/2018 el Instituto Nacional informó respecto de 3,223 inconsistencias detectadas en los respaldos ciudadanos presentados por la ahora denunciada, asimismo en el disco compacto adjunto, resaltó dos tipos de inconsistencias vinculadas con "Simulación de credencial para votar, ya que se observa que contiene datos reales en un formato que no fue emitido por el Instituto Nacional" y "documentos no válidos".

Ahora bien, es importante mencionar que del contenido de los discos compactos adjuntos a los oficios INE/DERFE/STN/39109/2018 e INE/DERFE/STN/42014/2018 se advirtió que, uno de los supuestos del primer oficio que se refirió contiene un campo con 2,335 simulaciones de credencial para votar, el cual es coincidente con las 2,335 simulaciones que se evidencian en el segundo de los citados oficios. Además, que existen otras inconsistencias como son las relativas a credencial no válida, credencial para votar inválida, firma no válida, cédula en copia, fotocopia de credencial para votar, sin firma, duplicados con la misma aspirante, no encontrados en lista nominal, bajas, fuera del ámbito geo-electoral y datos no encontrados.

²² Visible de fojas 60 a 62 del expediente de trámite.

²³ Visible a fojas 90 a 232 del expediente de trámite.

²⁴ Visibles a fojas 78 y 79 del expediente de trámite.

²⁵ Ibidem.



6. Así, los elementos de prueba descritos constituyen documentales públicas en términos de los artículos 38, fracción I y 42, fracción II de la Ley de Medios, los cuales se desahogaron dada su propia y especial naturaleza mediante proveído de doce de octubre.

7. Además, en dicha determinación se ordenó la certificación de los discos compactos adjuntos a los oficios INE/VERFE/1016/18,²⁶ INE/DERFE/STN/39109/2018 e INE/DERFE/STN/42014/2018, emitidos por la Vocalía Ejecutiva y la Vocalía del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional en el Estado, así como por la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección del Registro de Electores del Instituto Nacional, respectivamente, los cuales constituyen pruebas técnicas de conformidad con los artículos 38, fracción III y 44 de la Ley de Medios y se les otorga valor probatorio pleno con base en la certificación que consta en autos, en términos de los artículos 38, fracción V y VI, 42, fracción II y 47, fracción I del citado ordenamiento.

8. Cabe señalar que la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección del Registro de Electores, se encuentra facultada para emitir los oficios derivados de solicitudes de información realizados por esta autoridad electoral, en términos de los artículos 1, párrafo 1, 2, párrafo 1, inciso a), 3, párrafo 1, inciso a), fracción I, b), fracciones V, XVIII y XIX, así como 5, párrafo 2, 6, párrafos 1 y 4, 9, párrafo 1, inciso b), y 10, párrafo 2 de los Lineamientos del Instituto Nacional para la atención de requerimientos de información y documentación formulados en términos de lo dispuesto en el artículo 126, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁷ aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional mediante acuerdo INE/CG423/2018 de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

9. Las referidas disposiciones prevén que los Lineamientos tiene por objeto establecer el ámbito de actuación y los criterios que debe observar el funcionariado del Instituto Nacional, para la atención de requerimientos de información y documentación formulados por, entre otros, autoridades administrativas; asimismo, que dicho ordenamiento es de observancia obligatoria para la Dirección del Registro de Electores y que la Secretaría Técnica Normativa dependiente de la referida dirección tiene facultades para realizar el análisis técnico o jurídico de las referidas solicitudes o requerimientos realizados por las autoridades administrativas, gestionar información y en su caso atender las mismas.

²⁶ Vinculado con el procedimiento de verificación de los respaldos de la ciudadanía

²⁷ Consultables en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95839/CGor201804-25-ap-23-a0.pdf>



10. Aunado lo anterior, dichas documentales se remitieron a esta autoridad electoral a través de la Unidad de Vinculación en atención al artículo 26, párrafos 5 y 6 del Reglamento de Elecciones, así como a la circular INE/UTVOPL/039/2018 y el acuerdo INE/CG565/2017 por el que se establecieron los criterios institucionales para dar contestación a las consultas realizadas por los organismos públicos locales, en donde se previó que "...toda consulta o solicitud que realicen un OPL deberá hacerse a través de la Presidencia del Consejo, Secretaría Ejecutiva o equivalente y dirigirse a la UTVOPL, con copia a la Vocalía Ejecutiva de la correspondiente junta local ejecutiva del Instituto Nacional".

IV. Valor y alcance de los medios probatorios

11. De las consideraciones anteriores se advierte que los referidos elementos probatorios constituyen documentales públicas al ser expedidos por órganos electorales en ejercicio de sus funciones, dentro del ámbito de su competencia, en términos de los artículos 38, fracción I, 42, fracción II y 47, fracción I de la Ley de Medios. Además, las certificaciones que constan en autos de los discos compactos adjuntos a los oficios INE/VERFE/1016/18, INE/DERFE/STN/39109/2018 e INE/DERFE/STN/42014/2018 constituyen documentales públicas, en términos de los citados artículos.

12. A dichos elementos se les concede valor probatorio pleno porque al ser expedidos por órganos electorales en ejercicio de sus funciones, dentro del ámbito de su competencia de manera individual y en su conjunto generan convicción a este órgano electoral respecto de la existencia de los hechos objeto de la denuncia.

13. En ese sentido, una vez que se describieron las pruebas que obran en autos y se señaló el valor probatorio conducente en términos de la normatividad electoral, se procede a identificar los hechos acreditados relacionados con la controversia y que se deben tomar en cuenta en el estudio de los preceptos que presuntamente se contravinieron.

V. Hechos acreditados

14. De acuerdo con el artículo 36, párrafo segundo de la Ley de Medios son objeto de prueba los hechos controvertidos, más no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes; así, del análisis realizado a las pruebas que obran en el expediente, en lo individual y en su conjunto, de acuerdo a los artículos 38, fracciones I, III, V y VI, 42, fracción II, 44, 46 y 47 de la Ley de Medios, se tiene por acreditado que:



- a. Es un hecho público y notorio para esta autoridad por obrar en los archivos bajo resguardo de la Secretaría Ejecutiva el expediente correspondiente, que la denunciada solicitó su registro como aspirante a una candidatura independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en Querétaro, lo cual se aprobó mediante resolución del Consejo General de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete.
- b. Durante el periodo de obtención de respaldo ciudadano la denunciada remitió un total de 281 formatos de respaldo físicos y registro 5,928 respaldos a través de la aplicación móvil, siendo un total de 6,209 (seis mil doscientos nueve) respaldos de la ciudadanía.
- c. La propia denunciada sería la gestora para efectos de los respaldos que se obtuvieron a través de la aplicación móvil, de acuerdo al escrito presentado el primero de enero.
- d. La denunciada tuvo acceso al portal web de la aplicación a efecto de verificar el estatus de cada uno de ellos con el fin de subsanar o corregir posibles errores u omisiones en los apoyos registrados, en términos de los artículos 6, inciso b) y 26 de los Criterios para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a cargos de elección popular a candidatura independiente, mediante el uso de la aplicación móvil en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el Estado.²⁸
- e. La Dirección de Organización registró en la base de datos creada para tal efecto los formatos físicos presentados por la ahora denunciada, de lo que obtuvo que en diez formatos existió la inconsistencia relativa a duplicidad de formatos.
- f. Además, se remitió a la Dirección del Registro de Electores un total de 5,928 formatos presentados a través de la aplicación móvil por María Fernanda Estefanía López Félix, entonces aspirante a una candidatura independiente, para la revisión correspondiente, de los cuales la citada Dirección revisó un total de 5,744 respaldos en mesa de control y en la revisión final.

²⁸ En adelante Criterios.



- g. De los 5,744 respaldos, un total de 5,568 apoyos presentaron inconsistencias en los términos siguientes: 1,679 Credencial no válida; 2,335 Simulación de credencial para votar; 10 Credencial para votar inválida; 2 Firma no válida; 1,532 Simulación; 4 Cédula en copia; 2 Fotocopia de credencial para votar; 1 Sin firma y 3 Otra.
- h. Además, que el Instituto Nacional informó que, de los formatos remitidos, 2,464 se encontraron en lista nominal, 45 duplicados con la misma aspirante, 1 no se encontró en lista nominal, 11 bajas, 180 fuera del ámbito geo-electoral, 2 con datos no encontrados y 3,223 inconsistencias;²⁹ aunado a que dichos formatos se encuentran contenidos en los 5,744 respaldos revisados por la Dirección del Registro de Electores en mesa de control y en la revisión final.
- i. En el disco compacto adjunto al oficio INE/DERFE/STN/39109/2018, se advierte que contiene 2,335 registros vinculados con simulaciones de credenciales para votar, lo cual es coincidente con uno de los supuestos de inconsistencias obtenidas del disco compacto adjunto al oficio INE/DERFE/STN/42014/2018, aunado a que las claves de cada uno son coincidentes, por lo que se trata de los mismos formatos.
- j. Es un hecho público y notorio para esta autoridad por obrar en los archivos bajo resguardo de la Secretaría Ejecutiva el expediente correspondiente, que derivado del procedimiento de registro de candidaturas independientes, el seis de mayo el Consejo Distrital 05 emitió la resolución en la que se aprobó el derecho de dicha ciudadana a ser registrada como candidata independiente para contender por la diputación del distrito 05 en el Estado, pues se refirió en dicha determinación que cumplió con los requisitos para tal efecto; lo cual se resolvió de manera previa a que esta autoridad electoral tuviera conocimiento pleno de las inconsistencias detectadas en los respaldos otorgados a su favor, por lo que existió una presunción de que la ahora denunciada cumplió con los requisitos necesarios para tal fin.

Tercero. Análisis de las violaciones imputadas.

15. En este apartado se analiza si se acreditan o no las conductas denunciadas, para lo cual se señala en primer término el marco jurídico aplicable y posteriormente se analiza si a la luz de los preceptos legales y de los hechos acreditados, se actualiza la vulneración a la normatividad electoral.

²⁹ Visible a foja 78 del expediente de trámite.

**A. Cuestión previa**

16. De manera previa al análisis del caso concreto es conveniente señalar que las resoluciones emitidas por el Consejo Distrital 05 correspondiente a Querétaro, vinculadas con el derecho de la entonces aspirante a ser registrada bajo la figura de candidata independiente, así como el registro correspondiente, derivaron del procedimiento diverso al que se resuelve, porque el primero se circunscribió al cumplimiento de los requisitos para ser registrada como candidata independiente, entre los cuales se encontraba el umbral de respaldo de por lo menos dos por ciento de la ciudadanía inscrita en la lista nominal a favor de la referida ciudadana, sin que ello implicara una declaración legal de validación de las irregularidades que fueron informadas de manera posterior a esta autoridad electoral, lo cual es materia de esta determinación.

17. Lo anterior, pues en su oportunidad la información emitida por el Instituto Nacional generó convicción ante el Consejo Distrital 05 de este Instituto respecto del cumplimiento del referido umbral, lo cual creó una expectativa razonable a favor de la denunciada respecto del cumplimiento del citado requisito.³⁰

18. Ello porque el Instituto Nacional realizó el análisis de los formatos de respaldo ciudadano en dos vertientes, la etapa preliminar se informó que, de los respaldos otorgados a favor de la ciudadanía, un total de 2,464 se encontraron en la lista nominal, no obstante, de la información recibida de manera posterior en este Instituto, se advirtió que los apoyos presentaron inconsistencias, lo que es materia de análisis en esta determinación.

B. Marco normativo

19. Los artículos 35, fracción II de la Constitución Federal y 7, párrafo cuarto de la Constitución Estatal, así como 178 y 179 de la Ley Electoral disponen que es derecho de la ciudadanía solicitar el registro de una candidatura ante la autoridad electoral para ser votada en todos los cargos de elección, para lo cual debe cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

20. Los artículos 182 y 183 de la Ley Electoral, así como 7 de los Lineamientos señalan que el proceso de selección de candidaturas independientes inicia con la convocatoria que emita el Consejo General y concluye con la declaratoria del derecho de las personas aspirantes a ser registradas bajo dicha figura para contender en el proceso electoral; además, que dicho procedimiento comprende las etapas de presentación de manifestación de intención; la obtención del apoyo de la ciudadanía y la declaratoria de quienes tienen derecho a registrarse con tal carácter.

³⁰ Criterio similar sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-647/2018 y acumulado (página 15).



21. El artículo 188 de la Ley Electoral prevé que la etapa de obtención del respaldo ciudadano inicia y concluye en las mismas fechas previstas para las precampañas de los partidos políticos, asimismo, durante estos plazos las personas aspirantes registradas pueden llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley y los lineamientos que expida el Instituto, para obtener la declaratoria que le otorga el derecho a registrarse como titular de una candidatura independiente.

22. En términos del artículo 192 de la referida ley y 27 de los Lineamientos, las manifestaciones de respaldo se deben requisitar en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y deben contener la firma o huella de la persona ciudadana directamente interesada, así como su clave de elector; lo cual puede ser cotejado por el Instituto Nacional a petición del Instituto, para acreditar que la ciudadanía este dada de alta en el listado nominal de electores del estado de Querétaro, así como en el distrito o municipio que corresponda, en su caso.

23. De conformidad con el artículo 195, fracción I de la Ley Electoral el Consejo correspondiente debe emitir la resolución de la ciudadanía que tenga derecho a ser registrada como candidata independiente, según el tipo de elección de que se trate, en el plazo que determinen los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General; asimismo que el Consejo correspondiente debe verificar la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada una de las personas aspirantes a ser registradas como candidatas independientes a los distintos cargos de elección popular, las cuales deben obtener, por lo menos, el dos por ciento de la ciudadanía registrada en el listado nominal de electores de su respectiva demarcación, con corte al mes de julio del año anterior al de la elección.

24. Ahora bien, el artículo 11, fracción I de los Lineamientos prevé que para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 195, fracción I de la Ley Electoral, con relación al número de respaldos que deben obtener quien aspire a una candidatura independiente en un distrito o municipio, es de por lo menos el dos por ciento de la ciudadanía registrada en el listado nominal con corte al mes de julio de dos mil diecisiete, por lo que en el particular para el distrito 05, la lista nominal es de 110,527 (ciento diez mil quinientas veintisiete) personas, en esa tesitura el número mínimo de manifestaciones de respaldo es de 2,211 (dos mil doscientas once) personas inscritas en dicho listado nominal.



25. El artículo 24, fracciones I y XII de los Lineamientos refiere que a quienes se les haya otorgado el registro como aspirantes a candidaturas independientes, tiene entre otras obligaciones conducirse conforme a lo establecido en la Constitución, las leyes generales y la Ley Electoral, los reglamentos, los propios lineamientos y las disposiciones aplicables.

26. El artículo 28 de los Lineamientos establece que las manifestaciones de respaldo de la ciudadanía pueden recibirse a través del sistema informático que en su caso apruebe el Consejo General, únicamente dentro de la etapa correspondiente.

27. El artículo 32 de los Lineamientos, con relación al artículo 193 de la Ley Electoral, dispone que las manifestaciones de respaldo de la ciudadanía se consideran nulas cuando se haya presentado por la misma persona más de una manifestación a favor de una misma persona aspirante, en cuyo caso prevalece la primera registrada; se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular; carezcan de la firma o, en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto para tal efecto; o bien, cuando tales datos no sean localizados en el listado nominal de electores; la ciudadanía que lo expida hayan sido dados de baja del padrón electoral por encontrarse en alguno de los supuestos señalados en la legislación aplicable, y cuando las o los ciudadanos que las expidan no correspondan al ámbito, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir.

28. En términos de los artículos 47 de los Lineamientos, con relación al artículo 200 de la Ley Electoral, las personas aspirantes y las candidaturas independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, pueden ser sancionadas en términos de lo previsto en la Ley Electoral y demás normatividad aplicable.

29. Por otra parte, el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete el Consejo General emitió el acuerdo por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo de la ciudadanía para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018, en dicha determinación se establecieron los requisitos de dichos formatos, así como el procedimiento necesario para el registro de los respaldos a través de la aplicación móvil.³¹

³¹ Ver considerando 23 de dicha determinación, consultable en la página de internet: http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_23_Oct_2017_1.pdf



30. De igual manera se estableció que la aplicación es un mecanismo alternativo para recabar el respaldo de la ciudadanía, el cual permitiría que la persona gestora o auxiliar de la aspirante verificara y corrigiera la información capturada antes de ser enviada, lo que reduciría el margen de error, sin perjuicio de que en un segundo momento la autoridad electoral pudiera realizar una segunda verificación con la imagen de la credencial para votar capturada.³²

31. Ahora bien, los artículos 1 y 2 de los criterios disponen que los mismos tienen por objeto establecer el procedimiento para recabar el apoyo de la ciudadanía, su verificación y los casos en que no se deben computar; además, que son de observancia obligatoria para el Instituto y para las personas aspirantes.

32. Los capítulos cuarto y quinto de los citados criterios prevén el procedimiento para la obtención de apoyo de la ciudadanía a través de la aplicación móvil, así como los mecanismos y medios de verificación de los mismos.

33. El artículo 32 de los criterios menciona que para efectos del porcentaje requerido por la Ley Electoral, no se debe computar los respaldos otorgados por la ciudadanía cuando el nombre de la persona se presente con datos falsos o erróneos; la imagen de la credencial que se presente no corresponda a la credencial para votar vigente de la ciudadanía; la ciudadanía no tenga su domicilio en la demarcación territorial para la que se está postulando la persona aspirante; la fotografía de la credencial aparezca en blanco y negro o se advierta que la misma provenga de una copia a color de la credencial, la ciudadanía se encuentre dada de baja en la lista nominal o no sea localizada.

34. Además, dicho precepto también establece que no se contabilizarán cuando se presente el respaldo por más de una vez a favor de la misma persona aspirante, en cuyo caso solo se computaría una vez y cuando una misma persona haya presentado manifestación a más de una persona aspirante al mismo cargo, en ese caso solo se computaría la última recibida a través de la aplicación, siempre que la persona aspirante haya alcanzado el porcentaje mínimo requerido.

35. Ahora bien, a través del oficio INE/UTVOPL/1751/2018 se recibió el correo electrónico signado por el Director de Productos y Servicios Electorales de la Dirección del Registro de Electores,³³ en el cual se establecieron los tipos de resultado que se presentan de la verificación de situación registral de los apoyos de la ciudadanía, como se advierte:

³² Ídem, considerando 24.

³³ Visible a fojas 34 a 38 del expediente de trámite.



Clasificación de respaldos	Concepto
Apoyos de la ciudadanía enviados al INE	Conjunto de apoyos de la ciudadanía recibidos por el Instituto Nacional y que equivale a la suma de todos los rubros.
Apoyos de la ciudadanía en lista nominal	Registros que de manera preliminar fueron localizados en lista nominal; es decir, apoyos brindados por una persona que cuenta con sus datos vigentes en la lista nominal y que, no presenta ninguna inconsistencia en datos, pero cuya validación final se encuentra sujeta a verificación de las imágenes del documento que sirvió de base para obtener el apoyo ciudadano.
Apoyos duplicados misma persona aspirante	Registros de la ciudadanía que fueron descartados por haberse captado en más de una ocasión en la APP o en las cédulas de respaldo contabilizándose un solo registro en lista nominal.
Apoyos duplicados con otros aspirantes	Registros en cero, ya que debe realizarse por cada organismo local de acuerdo a las reglas que apliquen a cada entidad.
Apoyos en otra situación registral	Concepto
En padrón (no en lista nominal)	Registros encontrados en padrón electoral pero no en lista nominal. Se trata de ciudadanía que al corte de la lista nominal su situación registral fue que no contaban con la confirmación de haber recogido la credencial de su último trámite o fueron reincorporados por recuperar sus derechos políticos y no han realizado un nuevo trámite que los reincorpore a la lista nominal.
Bajas	Agrupar las diversas causales por las que se da de baja un registro en la base de datos del Registro Federal Electoral, entre otras, suplicado en padrón, defunción, suspensión de derechos político-electores; cancelación de trámite, domicilio irregular, datos personales irregulares y pérdida de vigencia (aquellos registros cuya credencial para votar tiene una antigüedad mayor a 10 años).
Fuera del ámbito geoelectoral	Registros de la ciudadanía que no tiene su domicilio en el ámbito electoral local para el que se está postulando la persona aspirante.
Datos no encontrados	Registros que no fueron localizados en la lista nominal a partir de los datos enviados para su verificación.
Apoyos de la ciudadanía con inconsistencias:	Registros que presentan diferencias entre los datos y las imágenes de la credencial, respecto de la información de la base de datos del Registro Federal de Electores
Credencial no válida	Anverso y reverso de documento distinto a la credencial para votar; captura de la imagen de dos anversos, dos reversos de la credencial para votar; imagen de una credencial para votar tomada de una pantalla o monitor, entre otros supuestos.
Firma no válida	Los rasgos generales de la firma no coinciden con la de la credencial de elector de la ciudadanía, en particular se identificó un punto o una línea como firma.
Fotocopia de credencial para votar	El registro no contiene la captura de la imagen del original de la credencial para votar.
Credencial para votar ilegible/otra	Imágenes de credenciales cuyos datos no se distinguen, y por lo tanto, no es posible su verificación.
Fotografía no válida	Fotografías que no corresponden a la persona que otorga el apoyo.
Simulación de la credencial para votar	Imágenes asociadas a datos válidos de un registro en Lista Nominal no corresponde con los del original de la credencial para votar emitida por el Instituto Nacional, ya sea que la imagen corresponda a una platilla o formato donde se colocan los datos de la credencial para votar necesarios para que éstos sean extraídos por la APP, o a imágenes de cualquier cosa o documento distinto al original de la credencial para votar correspondiente a los datos captados.
Sin firma	Registros captados por la APP o mediante cédula de respaldo en el que no se registró rubrica o firma de la persona ciudadana.
Sin copia de credencial	En los casos de que la cédula de respaldo en papel no se acompañe la copia de la credencial para votar vigente de la ciudadanía.
Cédula sin leyenda	Caos de apoyos captados en papel en el sistema, en los que se detectó que la leyenda no contenía el nombre de la persona aspirante, o cuando el nombre plasmado en la cédula no correspondiera a la persona aspirante o la leyenda está incompleta.
Cédula en copia	Cuando la cédula de respaldo no fue presentada en original y se captó en el sistema.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

36. De las disposiciones anteriores se advierte que la ciudadanía tiene derecho a ser registrada para contender a un cargo de elección popular a través de la figura de candidaturas independientes, para lo cual deben cumplir con los requisitos previstos por la normatividad; asimismo, que las personas aspirantes tiene como obligación realizar sus actividades de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Local, las leyes generales, la Ley Electoral, reglamentos, lineamientos y demás disposiciones aplicables y que en caso contrario pueden ser sancionadas en términos de lo previsto en la Ley Electoral y demás normatividad aplicable. Además, se advierte la clasificación de respaldos de la ciudadanía y el concepto de los tipos de inconsistencias que podrían presentar los mismos.

C. Caso concreto

37. De conformidad con lo anterior, se procede a analizar si la denunciada incumplió con la normatividad electoral, al no adecuar sus actividades a lo previsto por las disposiciones jurídicas aplicables vinculadas con el procedimiento de candidaturas independientes, así como el acuerdo del Consejo General de este Instituto por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado, derivado de la detección de inconsistencias en los respaldos de la ciudadanía registrados a través de la aplicación móvil creada para tal efecto.

38. Así, como se refirió, de los elementos probatorios se advierte que la entonces aspirante captó un total de 6,209 (seis mil doscientos nueve) respaldos, de los cuales 281 (doscientos ochenta y uno) se presentaron en formato físico y 5,928 (cinco mil novecientos veintiocho) se registraron a través de la aplicación móvil, de los cuales se computaron como válidos para obtener el derecho a registrarse como candidata independiente un total de 2,612 (dos mil seiscientos doce) y 3,597 (tres mil quinientos noventa y siete) se determinaron como nulos en atención a diversas causales, de acuerdo con la resolución IEEQ/CD05/R/003/18 emitida por el Consejo Distrital 05 del Instituto.³⁴

39. No obstante, derivado de las solicitudes de información que obran en autos del procedimiento ordinario sancionador que se resuelve, el Instituto Nacional informó que de los 5,928 (cinco mil novecientos veintiocho) que se registraron a través de la aplicación móvil, se revisaron un total de 5,744 en Mesa de Control y en la Revisión Final (Lista Nominal), en los cuales 5,568 apoyos presentaron las inconsistencias siguientes:

³⁴ Consultable en la página de internet:
http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2017_2018/contenido/acures/resoluciones/r_06_Mar_2018_21.pdf



No.	Tipo de inconsistencia	Total de formatos con inconsistencia
1	Credencial no válida	1,679
2	Simulación de credencial para votar	2,335
3	Credencial para votar inválida	10
4	Firma no válida	2
5	Simulación	1,532
6	Cédula en copia	4
7	Fotocopia de credencial para votar	2
8	Sin firma	1
9	Otra	3
Total:		5,568

40. Además, se estableció que de los 5,928 respaldos se detectaron 45 duplicados con la misma aspirante, 1 que no se encontró en la lista nominal, 11 bajas, 180 fuera del ámbito geográfico, 2 no encontrados y 3223 inconsistencias. Sin embargo, con base en las constancias que obran en autos se observa que de los 5,928 respaldos, 2335 coincidieron en las inconsistencias detectadas, relativas a simulaciones de credencial para votar.³⁵

41. Así, en el oficio INE/DERFE/STN/39109/2018,³⁶ contiene 2,335 registros vinculados con *simulaciones de credenciales para votar*, lo cual es coincidente con el numeral 2 de la tabla de inconsistencias previstas en el oficio INE/DERFE/STN/42014/2018,³⁷ aunado a que las claves de cada uno son coincidentes, por lo que se trata de los mismos formatos.

42. De lo anterior se dio vista a la denunciada, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera, toda vez que en términos del apartado anterior se advirtió que existen 2,335 inconsistencias reportadas por el Instituto Nacional relacionadas con la simulación de credencial para votar y 1532 en el supuesto de simulación, sin que en ninguna de las etapas procesales del presente procedimiento se recibiera escrito por parte de la denunciada, no obstante que fue debidamente notificada en términos de la normatividad de la materia.

43. Ahora bien, las inconsistencias informadas por el Instituto Nacional vinculadas con credenciales no válidas o inválidas, firmas no válidas; cédulas en copia, fotocopias de credencial para votar y formatos sin firma, así como formatos duplicados con la misma persona aspirante, personas no encontradas en la lista nominal, bajas, personas fuera del ámbito geo-electoral y personas con datos no encontrados, no son contrarias a la disposiciones en materia de candidaturas independientes, por lo que no constituyen una vulneración a la normatividad electoral.

³⁵ Visible a fojas 60 y 61, así como 93 y 102 a 198 del expediente de trámite.

³⁶ Idem.

³⁷ Visible a fojas 78 y 79, así como 199 a 232a 198 del expediente de trámite.



44. Lo anterior, porque en términos del artículo 32 de los Lineamientos, dichos supuestos se encuentran considerados como causales de nulidad de los formatos para efectos del registro de candidaturas independientes y la consecuencia es únicamente que no se computan para la obtención del porcentaje mínimo requerido para tener derecho a ser registrada como titular de una candidatura independiente.

45. Aunado a que dichos supuestos no son imputables a la entonces aspirante, pues como se advierte de las propias definiciones emitidas por el Instituto Nacional, los mismos corresponden a registros descartados por registrarse más de una vez para la misma persona aspirante, no encontrarse en la lista nominal de electores, bajas del registro federal electoral, porque se emitieron por personas que no corresponden a la demarcación territorial o distrito por el cual la entonces aspirante pretendía contender, se capturó de manera incorrecta los datos de la credencial para votar, entre otros, que se encontraron fuera del alcance de la verificación respectiva por parte de la persona aspirante.

46. Sobre esta base, de la información remitida por el Instituto Nacional se advirtió que el supuesto de 3,867 formatos con la clasificación de simulación de credencial para votar y simulación, implicó que se emplearon imágenes asociadas a datos válidos de un registro en Lista Nominal que no corresponde con los del original de la credencial para votar emitida por el Instituto Nacional, ya sea que la imagen corresponda a una plantilla o formato donde se colocan los datos de la credencial para votar necesarios para que éstos sean extraídos por la aplicación o a imágenes de cualquier cosa o documento distinto al original de la credencial para votar correspondiente a los datos captados, conforme lo indicado en el anexo al oficio INE/UTVOPL/1751/2018.³⁸

47. Lo anterior vulnera los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos; y, el acuerdo del Consejo General de este Instituto por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado, derivado del registro y entrega de documentación o información al Instituto con la inconsistencia relativa a simulación de credencial para votar y simulación, como se expone en los apartados subsecuentes.

³⁸ Visible a fojas 34 a 38 del expediente de trámite.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

48. La Sala Superior ha considerado que es justificado que las personas aspirantes a una candidatura independiente recolecten un mínimo de respaldo de la ciudadanía, con el objeto de que sea el reflejo de la voluntad de la ciudadanía para justificar su participación y la erogación de recursos públicos para tal efecto, aunado a que ha sostenido que el respaldo de la ciudadanía debe ser autentico, por lo que es indispensable que se adopten los mecanismos necesarios para asegurar la veracidad de las manifestaciones de la ciudadanía para justificar que una persona contienda en un proceso electoral de manera independiente.³⁹

49. Lo anterior se relaciona con el principio de autenticidad de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo de la Constitución Federal, el cual debe permear en todas las etapas del proceso electoral, por lo que es necesario generar certeza respecto de que las personas que se registran para contender en un proceso electoral cuentan con una verdadera legitimación para hacerlo al considerar la vía de su postulación.⁴⁰

50. Así, el proceso previo de selección de candidaturas independientes, se vincula con el hecho de que solamente quienes cuenten con representatividad y autenticidad sean las que participen en las elecciones constitucionales, ya que a las personas titulares de una candidatura independiente se les reconocen derechos y obligaciones armónicos con los existentes para los partidos políticos, por lo cual se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.⁴¹

51. Aunado a lo anterior, el máximo órgano jurisdiccional ha establecido que el principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, por lo que es un presupuesto obligado de la democracia.⁴²

52. Los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos; y, el acuerdo del Consejo General de este Instituto por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado, constituyen disposiciones que la entonces aspirante debió cumplimentar a efecto de tener derecho a participar bajo la figura de una candidatura independiente en el referido proceso electoral.

³⁹ SUP-JDC-98/2018

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 40/2014 y acumuladas.

⁴² Ver página 17 de la sentencia SUP-JDC-98/2018.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

53. Ello, porque el único documento idóneo y válido para obtener el respaldo de la ciudadanía es el original de la credencial para votar de la ciudadanía que decide otorgar su apoyo, conformidad con los artículos 17, 18 y 19 de los criterios.

54. Derivado de lo anterior, al acreditarse que existieron simulaciones de las credenciales para votar y simulaciones se muestra la falta de representatividad de la entonces aspirante para contender en el proceso electoral local 2017-2018 bajo la figura de una candidatura independiente, pues no se hace tangible la voluntad ciudadana, como también tiene un impacto en el principio de legalidad ya que la documentación presentada con las referidas simulaciones se dirigió a cumplir con un requisito previsto en el marco legal aplicable.⁴³

55. Así, dichos registros de apoyos de la ciudadanía generan dudas respecto de la forma y momento de captación del respaldo de la ciudadanía de otorgar su apoyo a la entonces aspirante, aunado a que genera incertidumbre sobre la manera en cómo se obtuvieron los datos de las personas que presuntamente otorgaron su registro a favor de la ahora denunciada y que aparecen en las plantillas remitidas a través de la aplicación móvil.⁴⁴

56. Cabe señalar que derivado de la información emitida por el Instituto Nacional se advierte que de los 6,209 respaldos captados por la denunciada, un total de 3,867 se clasificaron como simulaciones materia de este procedimiento y 1701 cuentan con otro tipo de inconsistencias que derivan en su nulidad, por lo que únicamente obtuvo un total de 641 apoyos clasificados como válidos, lo que genera que dicha ciudadana no estuviera legitimada para contender en el proceso electoral ordinario 2017-2018; sin embargo, en su oportunidad se determinó la procedencia del derecho a ser registrada como tal, en virtud a la información preliminar remitida por el Instituto Nacional y en atención su derecho a ser votada previsto constitucionalmente; lo anterior, pues la información que da origen a esta determinación se recibió de manera posterior, incluso a la jornada electoral del referido proceso electoral.

57. Más aún, en términos del artículo 223, último párrafo de la Ley Electoral, la facultad de la autoridad para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años, por lo que la presente determinación es oportuna y se emite en un plazo razonable, para tal efecto sirve de sustento la *ratio essendi* del precedente SUP-JRC-291/2016.

⁴³ Criterio similar sostuvo la Sala Superior en el expediente SUP-REP-647/2018 y acumulado.

⁴⁴ Criterio similar sostuvo la Sala Regional Especializada al emitir la sentencia SER-PSC-198/2018.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

58. Además, que obra en autos del expediente de registro de la candidatura independiente que la propia denunciada fungió como gestora de la aplicación móvil, por lo que de manera personal tuvo la oportunidad de registrar y verificar cada uno de los respaldos otorgados por la ciudadanía que fueron capturados a través del sistema informático creado para tal efecto, aunado a que no se registró a alguna otra persona como gestora en dicho procedimiento, por lo que no existió autorización de que otra persona actuara a su nombre y representación, y en consecuencia la misma es responsable directa de lo capturado en dicha aplicación, aunado a que sería la única persona beneficiada de las firmas obtenidas en su apoyo para su registro.⁴⁵

59. En tal sentido, se actualiza la vulneración a la normatividad electoral en materia de candidaturas independientes, así como al acuerdo por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado, por la referida captura y remisión de documentación o información con las simulaciones materia de esta determinación.

Cuarto. Imposición de la sanción.

Para la individualización de la sanción correspondiente se debe atender el artículo 218, fracción II de la Ley Electoral, considerando los criterios emitidos por la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia IV/2018⁴⁶ y las tesis relevantes S3EL 028/2003, S3EL 133/2002 y S3EL 012/2004.⁴⁷

En ese sentido, toda vez que quedó acreditada la responsabilidad de la denunciada, en el presente apartado se realizará de manera conjunta el análisis detallado de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la comisión de la conducta, al tenor de lo siguiente:

I. Calificación de la falta. Para calificar debidamente la falta, este Consejo General procede a valorar los elementos siguientes:

a) Tipo de infracción (acción u omisión). La conducta de la denunciada se tradujo en una acción, dado que registró y remitió a través de la aplicación móvil, información o documentación con simulaciones de credenciales para votar con diversos datos de personas que presuntamente otorgaron su respaldo a la entonces aspirante y simulación en los términos precisados en el considerando anterior.

⁴⁵ Criterio similar fue sostenido por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-198/2018.

⁴⁶ De rubro: "Individualización de la sanción. Se deben analizar los elementos relativos a la infracción, sin que exista un orden de prelación".

⁴⁷ Con los rubros: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes", "Sanciones. En su determinación, las agravantes o atenuantes derivadas de una conducta imputable a un partido político, no pueden afectar la esfera jurídica de otros sujetos o entes distintos a aquél, aun cuando integren una coalición" y "Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso", respectivamente.



b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar

Modo. La infracción consistió en recabar de manera irregular los apoyos de la ciudadanía que se registraron y entregaron a través de la aplicación móvil creada para tal efecto, lo cual dio origen al derecho de la denunciada a participar como titular de una candidatura independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en la entidad.

Tiempo. La conducta infractora se llevó a cabo del ocho de enero al seis de febrero de dos mil dieciocho, dentro del periodo de obtención del respaldo de la ciudadanía.⁴⁸

Lugar. La conducta se desarrolló dentro del Distrito Electoral 05 en Querétaro, en atención a que la denunciada participó como aspirante a candidata a diputada local por dicho distrito.

c) Comisión intencional o culposa de la falta. En el particular se estima que la conducta fue intencional, dado que se acreditó que la entonces aspirante registró, a través de la aplicación móvil, apoyos de la ciudadanía con simulaciones de credenciales para votar y simulaciones, teniendo pleno conocimiento de las normas vigentes en materia de registro de candidaturas independientes, como se advierte de las constancias que obran en autos del sumario.

d) Trascendencia de las normas transgredidas. La conducta infractora realizada por la denunciada contravino los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos, los cuales refieren que las personas aspirantes deben conducir sus actividades a lo previsto en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas para tal efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes, entre las que se encuentran los propios Lineamientos y el acuerdo del Consejo General por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado; ordenamientos que generan certeza, equidad y autenticidad en los procesos electorales.

e) Intereses, valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse. Con la conducta reprochada se afectaron los principios de certeza, equidad y autenticidad que debe regir los procesos electorales, porque se llevó a cabo la captación de respaldó de la ciudadanía de manera indebida, a través de formatos o planillas con las simulaciones precisadas.

⁴⁸ De acuerdo al calendario electoral para el proceso electoral 2017-2018 aprobado por el Consejo General. Consultable en http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2017_2018/archivos/calendario_electoral_2017_2018.pdf



f) *Reiteración de la infracción.* La conducta infractora no se cometió de manera reiterada y sistemática, pues no existe constancia de que la denunciada haya cometido la falta descrita de manera constante y repetitiva con anterioridad.

g) *Singularidad o pluralidad de la falta cometida.* Existe singularidad en la falta, puesto que la denunciada realizó una sola conducta infractora.

h) *Condiciones externas y los medios de ejecución.* En atención a los informes emitidos por la Secretaría Técnica Normativa del Instituto Nacional, la entonces aspirante registró y remitió a través de la aplicación móvil un total de 3,867 formatos de respaldo de la ciudadanía que se clasificaron como simulaciones, con el fin de lograr el derecho a ser registrada como candidata independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en Querétaro, lo cual se actualizó el seis de abril a través de la resolución emitida por el Consejo Distrital de esa demarcación territorial, aunado a que el veinte de ese mismo mes se emitió la resolución de registro de la candidatura independiente.

En esa tesitura, habiendo sido acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva a la denunciada, se procede a calificar la falta, para lo cual se toma en consideración el análisis efectuado de cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se señalaron en los incisos anteriores, mismos que en este apartado se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran.

Así, la conducta infractora se califica como **grave** en razón de que la misma produce una afectación a los bienes jurídicos tutelados, pues como se refirió la denunciada si participó en el proceso electoral local 2017-2018, aun y cuando de la información recibida dentro del procedimiento ordinario sancionador se advierte que únicamente obtuvo como válidos un total de 641 formatos de respaldo de la ciudadanía, por lo que no se encontraba legitimada para contender bajo dicha figura en el referido proceso electoral, lo que causó una afectación a los bienes jurídicos tutelados como son la certeza, equidad y autenticidad en los procesos electorales.

En ese sentido, la infracción materia de análisis se gradúa como **especial** porque se constituyó una vulneración real y directa de los referidos bienes jurídicos; aunado a que participó en el proceso electoral local bajo la figura de candidatura independiente cuando existe falta de certeza respecto del cumplimiento de los requisitos necesarios para tal efecto, por lo que no ajustó su actuar a las disposiciones constitucionales y legales en materia de candidaturas independientes.



Cabe señalar que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia SRE-PSC-203/2018 en cumplimiento a la determinación de la Sala Superior dictada en el expediente SUP-REP-647/2018,⁴⁹ vinculadas con la presentación de registros de apoyos de la ciudadanía para contender al cargo de Titular de la Presidencia de la República, se determinó que la comisión de una conducta análoga a la cometida por la denunciada en el presente procedimiento, debía ser calificada como grave especial; así, en el particular se deben tomar en consideración las circunstancias que rodean el caso particular, como son las siguientes:

- Se afectaron los principios de certeza, equidad y autenticidad que deben regir los procesos electorales.
- La denunciada realizó acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía en el distrito 05 correspondiente a Querétaro.
- La conducta infractora se llevó a cabo del ocho de enero al seis de febrero de dos mil dieciocho.
- Se trata de 3,867 formatos de respaldo de la ciudadanía que se clasificaron como simulaciones.
- La comisión de la conducta infractora fue realizada de manera intencional, pues la denunciada conoció de manera previa la normatividad aplicable en materia de candidaturas independientes.
- No existió reiteración de la conducta descrita.

Con base en las referidas circunstancias, esta autoridad determina que la conducta infractora debe ser calificada como grave especial.

II. Individualización de la sanción. En este apartado se ponderan los elementos ya analizados, con el propósito de seleccionar la sanción a imponer y conforme a los límites que establezca señalar su medida, en atención a las circunstancias de carácter objetivo y las de carácter subjetivo, de la siguiente manera:

- a) *Calificación de la gravedad de la infracción.* Esta autoridad calificó la falta como grave especial; por tanto, queda expuesta la acreditación y confirmación del hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió la denunciada. Ante esas circunstancias, debe ser sujeta a una sanción, la cual al tomar en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso analizado, se considera apropiada a efecto de disuadirla de realizar conductas similares en el futuro y proteja las normas mencionadas.

⁴⁹ En dicha sentencia se determinó revocar la resolución SRE-PSC-203/2018 en lo relativo a la individualización de la sanción en la cual considerará que la falta atribuida a las personas denunciadas es grave especial al tomar en cuenta la intencionalidad o no por parte de dichas personas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas de los infractores; las condiciones externas y los medios de ejecución; si se actualiza o no la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones; analizar si debe distinguirse entre las irregularidades por entrega de fotocopias o los casos de simulación de credencial para votar; modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas, y que la sanción cumpla la finalidad de inhibir la comisión de faltas similares en el futuro.



b) *Entidad de la lesión, daño o perjuicios.* La conducta reprochada consistió en recabar de manera irregular los apoyos de la ciudadanía que se registraron y entregaron a través de la aplicación móvil creada para tal efecto, lo cual dio origen al derecho de la denunciada a participar como titular de una candidatura independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en la entidad, en contravención a los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos; y el acuerdo del Consejo General por el que se aprobaron los formatos, así como el uso del sistema informático para recabar y presentar el apoyo ciudadano para las personas aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el Estado, los cuales refieren que las personas aspirantes deben conducir sus actividades a lo previsto en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas para tal efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

Dicha conducta se tradujo en una falta que afectó los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal transgredida, lo que se traduce en una afectación real y directa de los mismos, los cuales consisten en los principios de certeza, equidad y autenticidad que debe regir la contienda electoral.

c) *Reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.* De conformidad con el artículo 220, párrafo segundo de la Ley Electoral, se considera reincidente a la persona infractora que habiendo sido declarada responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la Ley Electoral incurra nuevamente en la misma conducta dentro de los cinco años posteriores a la infracción anterior.

La Sala Superior en la jurisprudencia 41/2010 señala que los elementos mínimos que se debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción son: a) el ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; b) la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y c) que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tenga el carácter de firme.

En el caso concreto, en los archivos del Instituto no existen medios probatorios respecto de que con anterioridad la denunciada haya incurrido en conductas similares que tengan el carácter señalado en el inciso c), que considere esta autoridad para los efectos de individualizar la sanción que pudiera corresponderle; pues se trata de una conducta aislada, al no existir registro de otros procedimientos sancionadores concluidos en su contra que se hayan originado por conducta similar.



III. Imposición de la sanción. Los parámetros que se toman en cuenta para seleccionar y graduar la sanción correspondiente, en función de la gravedad de la falta, la responsabilidad del infractor, las circunstancias y condiciones particulares, se desprenden del análisis efectuado a la conducta cometida por el denunciado, con base en los criterios emitidos por la Sala Superior.⁵⁰

Así, del análisis de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma no se advierte la reiteración ni la reincidencia de la conducta de la infractora, elementos que configuran una circunstancia que disminuye la responsabilidad y se advierte que la conducta fue calificada como *grave especial*, pues la conducta se tradujo en una falta sustancial y de resultado ya que existió intencionalidad en el obrar y se generó una vulneración a los bienes jurídicos tutelados por la norma en materia del procedimiento de candidaturas independientes; además, de que la denunciada obtuvo un beneficio con su proceder, pues el Consejo Distrital 05 del Instituto emitió la resolución conducente en la que se determinó el derecho de la entonces aspirante a ser registrada como candidata independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en la entidad durante el proceso electoral local 2017-2018.

Ahora bien, una vez calificada la falta como grave especial y precisadas las circunstancias que la rodearon de carácter objetivo y subjetivo, las cuales concurrieron en su comisión; se procede a elegir la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo de sanciones previstas en el artículo 218, fracción II de la Ley Electoral, respecto de infracciones cometidas por, entre otras, personas aspirantes a candidaturas independientes.

Acorde con lo dispuesto en el precepto legal de referencia, así como en los artículos 211, fracción IV y 218, fracción II de la Ley Electoral, la conducta denunciada traducida en el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, constituye una infracción que debe sancionarse en atención a dos factores, como la gravedad de la infracción y el grado de responsabilidad de la persona infractora, con la sanción consistente en amonestación pública; multa de una hasta cinco mil veces de unidad de medida y actualización; pérdida del derecho a su registro como titular de una precandidatura o candidatura o, en su caso, si el registro ya estuviere concedido, el mismo quedará sin efectos.

Es importante mencionar que esta autoridad tiene la atribución de ejercer su facultad discrecional para imponer sanciones, en atención a las particularidades de cada caso

⁵⁰ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-05/2010. Asimismo, sirven de base como criterios de orientación las tesis relevantes y la jurisprudencia, cuyos rubros se indican: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes"; "Sanciones. En su determinación, las agravantes o atenuantes derivadas de una conducta imputable a un partido político, no pueden afectar la esfera jurídica de otros sujetos o entes distintos a aquél, aun cuando integran una coalición"; y "Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización".



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

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

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en cierto caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisadas, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, de tal forma que los elementos sean necesarios tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

En ese tenor, al individualizar la sanción, se desaparecen los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, la finalidad que debe perseguir una sanción.⁵¹ Por lo anterior, es importante destacar, que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Bajo esa tesitura, corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo 218, fracción II de la Ley Electoral resulta idónea para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida y, finalmente, si las sanciones elegidas contemplan un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Así, la falta acreditada a la denunciada se calificó como grave especial, tomando en consideración las circunstancias que rodearon la conducta infractora, por lo que a juicio de esta autoridad electoral la sanción prevista en el artículo 218, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral atinente a una amonestación pública, no es apta para satisfacer el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la denunciada, porque sería poco idónea para generar una conciencia de respeto a la normatividad electoral, en razón de que su efecto no sería equivalente a la gravedad de la falta y por tanto no constituye un medio de corrección idóneo.

⁵¹ Según lo que ha sido sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.



Por otra parte, la sanción prevista en el inciso c) del referido artículo consistente en la pérdida del derecho a ser registrada como aspirante a candidata, aun cuando esté ya se hubiere otorgado resulta ineficaz, toda vez que a la fecha concluyó el proceso electoral local 2017-2018 en el cual la denunciada participó como titular de una candidatura independiente para contender al cargo de diputada local por el distrito 05 en la entidad, por lo que la determinación de la citada sanción no traería consigo ningún efecto y resulta materialmente imposible emplearla al caso concreto, aunado a que no tendría ningún efecto inhibitorio para la entonces aspirante,⁵² además, que es un hecho notorio que no resultó ganadora en la contienda.

En tal sentido, derivado de estudio efectuado respecto de la conducta infractora, se tienen que la sanción prevista en el artículo 218, fracción II, inciso b) de la Ley Electoral, consistente en una multa de una hasta cinco mil veces de unidad de medida y actualización es idónea para ser impuesta a la denunciada, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en las que se cometió la conducta infractora, en razón de que la conducta realizada se tradujo en una acción en contravención a los artículos 179, 188, párrafo segundo, 192 y 195, fracción I de la Ley Electoral, 11, fracción I, 24, fracciones I y XII y 27 de los Lineamientos, así como el acuerdo del Consejo General por el que se aprobó el uso de los formatos y la aplicación móvil para recabar el respaldo de la ciudadanía, con lo que se vulneraron los principios de certeza, equidad y autenticidad que deben regir los procesos electorales.

Para efectos de lo anterior, es necesario tomar en consideración la capacidad económica de la denunciada, la cual se obtiene del "informe de capacidad económica" que obra en el expediente de solicitud de registro de la candidatura independiente presentada por la ahora denunciada para participar en el proceso electoral local 2017-2018,⁵³ el cual señala que el saldo de flujo de efectivo anual de la ahora denunciada es por la cantidad de \$130,000.00 (ciento treinta mil pesos 00/100 M.N.), por lo que tiene posibilidades para solventar una sanción pecuniaria.

Así, con base en los elementos que se han referido, se surten los extremos para sancionar a la denunciada con una multa de una hasta cinco mil veces de Unidad de Medida y Actualización, en términos del artículo 218, fracción II, inciso b) de la Ley Electoral, cuyo monto se debe fijar dentro de los parámetros previstos por dicho

⁵² Criterio similar sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-647/2018 y acumulado, en la cual precisó que sancionar al candidato independiente con la cancelación del registro una vez que se consumó la jornada electoral no sería pertinente, teniendo en cuenta que: "...(i) su cancelación de registro en la etapa de resultados vulneraría el principio de certeza y definitividad de las etapas del proceso electoral, pues provocaría considerar los votos para él emitidos como votos nulos en perjuicio de los ciudadanos que de manera válida emitieron su voto a favor de ese candidato; además de que, (ii) la sanción propuesta por el partido recurrente no tendría efectos inhibitorios hacia el sujeto infractor pues éste ya fue votado de manera formal y material y es un hecho notorio que no resultó ganador en la contienda. Por lo anterior y dadas las circunstancias del caso, la autoridad sancionadora para reprochar la conducta sólo debe considerar, del catálogo de creado por el legislador, aquellas sanciones que sean idóneas."

⁵³ Visible a foja 89 del expediente IEEQ/CI/050/2017-P.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

precepto, en atención a las circunstancias vinculadas con la conducta infractora, para lo cual se deben respetar las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, así como con apoyo en la jurisprudencia "Facultades discrecionales y arbitrio. Distinción".⁵⁴

Asimismo, se toma en cuenta la regla general sostenida por la doctrina consistente en que, si la cuantía de la multa fijada por la legislatura señala un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción deben considerarse todas las circunstancias concurrentes en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes, atenuantes, peculiaridades de la persona infractora y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad señale de manera clara cómo influyen dichas circunstancias para que la graduación se sitúe en dichos mínimos y máximos de la sanción.⁵⁵

Con base en lo anterior, se cuantifica el monto particular de la sanción, para lo cual se consideran las circunstancias particulares de la conducta infractora relativas a modo, tiempo y lugar; así como las agravantes y atenuantes del caso particular, como son que participó en el proceso electoral local 2017-2018 y que no existió reincidencia en el actuar de la denunciada, respectivamente.

Así, en ejercicio de la facultad discrecional de este Consejo General y con base en la hipótesis prevista en el artículo 218, fracción II, inciso b) de la Ley Electoral, se determina procedente sancionar a la entonces aspirante con una multa equivalente a 350 UMA (trescientas cincuenta veces la Unidad de Medida de Actualización) a razón de \$80.60⁵⁶ (ochenta pesos 60/100 M.N.), que asciende a la cantidad de \$28,210.00 (veintiocho mil doscientos diez pesos 00/100 M.N.), lo anterior atendiendo al saldo de flujo de efectivo que informó la entonces aspirante; porque imponer una sanción mayor resultaría excesiva tomando en consideración la capacidad económica que se ha referido.

Lo anterior, en atención a que el monto del saldo de flujo de efectivo que informó de denunciada en el procedimiento de registro de candidaturas independientes corresponde a \$130,000.00 (ciento treinta mil pesos) anuales y el monto de la sanción equivale al 21.07% de dicha cantidad, lo cual no pone en riesgo su subsistencia, y en cambio sí genera una medida de disuasión e inhibición de una conducta similar en el futuro, pues atiende a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida sancionatoria adoptada, así como a los parámetros previstos por la normatividad electoral, la ponderación entre la violación cometida y la protección de los bienes jurídicos titulados.

⁵⁴ Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/918/918044.pdf>

⁵⁵ Criterio sostenido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-62/2008.

⁵⁶ El valor diario de la Unidad de Medida de Actualización vigente a partir del primero de febrero.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IV. Pago de la sanción. La multa impuesta a la denunciada deberá pagarse en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro, dentro de los quince días naturales a partir de que la presente resolución haya causado estado.

En consecuencia, dichos recursos deben ser destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, en términos del artículo 458, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque provienen de la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por sujetos del régimen sancionador electoral.

Así, una vez realizado el pago conducente, la denunciada deberá presentar el comprobante respectivo a este Instituto dentro de los tres días hábiles siguientes a que se haya efectuado.

Quinto. Vista. En términos la resolución TEEQ-RAP-30/2018 y acumulados emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en la cual se señala que la vista debe otorgarse hasta que quede firme la determinación correspondiente, una vez que la presente resolución quede firme, se ordena dar vista Dirección del Registro de Electores del Instituto Nacional y a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.⁵⁷

Conforme a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro "Sanciones penales y administrativas en el derecho disciplinario. Para imponer ambas es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, atento al principio non bis in ídem", la conducta cometida por una persona puede afectar distintos ámbitos jurídicos, por lo que, al tutelarse diversos bienes jurídicos el Estado puede ejercer su potestad punitiva en diversas manifestaciones que persigan fines y conductas diferentes, aun cuando los hechos sean análogos o semejantes, basados en una dualidad o diversidad de bienes tutelados, de propósitos buscados o incentivos estratégicos que, de manera abundante, se describan tanto en la Constitución como en las disposiciones del derecho disciplinario.

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara la existencia de la violación a la normatividad electoral, objeto del procedimiento ordinario sancionador.

⁵⁷ Conforme a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro "Sanciones penales y administrativas en el derecho disciplinario. Para imponer ambas es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, atento al principio non bis in ídem", la conducta cometida por una persona puede afectar distintos ámbitos jurídicos, por lo que, al tutelarse diversos bienes jurídicos el Estado puede ejercer su potestad punitiva en diversas manifestaciones que persigan fines y conductas diferentes, aun cuando los hechos sean análogos o semejantes, basados en una dualidad o diversidad de bienes tutelados, de propósitos buscados o incentivos estratégicos que, de manera abundante, se describan tanto en la Constitución como en las disposiciones del derecho disciplinario. Consultable en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2017137&idRaiz=2&idTema=171&Clase=DetalleTesisBLTematica>.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

SEGUNDO. Se impone a María Fernanda Estefanía López Félix, entonces aspirante a candidata independiente una multa equivalente a 350 UMA (trescientas cincuenta veces la Unidad de Medida de Actualización), lo cual asciende a la cantidad de \$28,210.00 (veintiocho mil doscientos diez pesos 00/100 M.N.).

TERCERO. Una vez que quede firme la presente determinación se ordena a la Secretaría Ejecutiva:

- Remita copia de la presente determinación a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado para los efectos del cobro respectivo.
- Dar vista y remitir copia del expediente en que se actúa a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral y a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, para los efectos que correspondan.

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

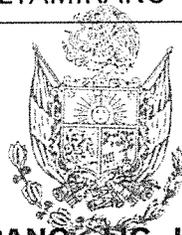
Dada en Santiago de Querétaro, Querétaro, el treinta de octubre de dos mil dieciocho.
DOY FE.

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

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo

VOTO CONCURRENTENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/POS/001/2018-P.¹

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

En la resolución se propone tener por acreditadas la vulneración, por parte de la denunciada, a las normas relacionadas con la captación del apoyo ciudadano a través de la aplicación móvil habilitada por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Lo anterior, toda vez que durante la etapa de verificación y validación se detectaron diversas simulaciones que, inclusive, implicaban el incumplimiento del porcentaje mínimo de apoyos para que la denunciada obtuviera el derecho a ser registrada como candidata independiente a diputada local por el Distrito V.

En el caso, si bien coincido con la actualización de las conductas infractoras, me aparto de las consideraciones relacionadas con la imposición de una multa como único medio para restituir el orden jurídico violentado².

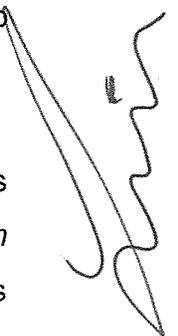
En efecto, ha sido criterio del suscrito³ e inclusive, motivo de diversas determinaciones de este instituto⁴, el establecimiento de *medidas de reparación integral* que permitan generar un *efecto transformador* encaminado a revertir las malas prácticas en materia electoral.

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

² En la resolución únicamente se determina la imposición de una multa de \$28,210.00 (veintiocho mil doscientos diez pesos 00/100 Moneda Nacional), equivalente a 350 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

³ Al respecto véanse, entre varios, los votos que el suscrito emité en las resoluciones identificadas con los números IEEQ-PES-028/2018; IEEQ-PES-031/2018, así como IEEQ-PES-031/2018.

⁴ El Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en diversas determinaciones, ha sostenido la imposición de medidas de reparación integral, entre varias, las relacionadas con los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves IEEQ/PES/004/2018; IEEQ/PES/044/2018; IEEQ/PES/046/2018.



En la especie, considero que al haberse acreditado la existencia 5,568 presuntos apoyos ciudadanos, de un total de 6,209 recabados por la denunciada, de los cuales 3,867 fueron simulaciones y 1,701 presentaron inconsistencias (nulos), ello **pone de manifiesto una conducta grave y sistemática por parte de la denunciada** que impone el deber de esta autoridad, primero, de ser consistente con los criterios en los que se han impuesto medidas de reparación y, segundo, proveer de medios encaminados a revertir conductas atentatorias de los principios que rigen los procesos electorales, entre ellos, los de certeza, legalidad, objetividad y autenticidad.

Ello, máxime que, como se advierte de dicha resolución (párrafo 56) la denunciada **solamente obtuvo un total de 641 apoyos ciudadanos efectivos de un total de 2,211 necesarios para obtener su candidatura**⁵, por lo que, como la propia determinación lo establece, ello *genera que dicha ciudadana no estuviera legitimada para contender en el proceso electoral ordinario 2017-2018.*

Esta circunstancia, en mi concepto, denota la gravedad de la infracción, toda vez que la denunciada **accedió al registro de la candidatura** por la vía independiente a diputada por el V distrito electoral local **por medios simulados o fraudulentos.**

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración el hecho de que las conductas de referencia se realizaron por la propia denunciada, toda vez que está demostrado en autos del sumario que ella **manifestó ser su propia gestora** para la recaudación de los apoyos ciudadanos, esto es, **las simulaciones las realizó por sí misma puesto que nadie estaba a su cargo.**

En este punto, es importante destacar que las simulaciones de referencia, en términos de lo informado por el INE, atienden a imágenes asociadas a datos válidos del Listado Nominal de Electores que **no corresponden con el original de la**

⁵ Visible a foja 12 de la resolución del Consejo Distrital V, identificada con la clave IEEQ/CD05/CI/003/2017-P,

credencial para votar (...) ya sea que se trate de un formato o una plantilla (...) o a imágenes de cualquier cosa o documentos distintos al original de la credencial para votar⁶.

En adición a ello, no debe perderse de vista que la denunciada fue notificada y **tuvo la posibilidad de acceder a los cursos de capacitación que ofreció este Instituto** para el adecuado uso de la aplicación móvil para recabar los apoyos ciudadanos encaminados a acreditar un mínimo de representatividad que le permitiera participar legítimamente en el proceso electoral.

Inclusive, durante la participación de la denunciada en el proceso respectivo, se comprometió a dar cumplimiento a los Lineamientos y a la normatividad atinente, así como al adecuado empleo de los medios físicos y electrónicos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, situación que pone de manifiesto el incumplimiento doloso de la denunciada para obtener un beneficio antidemocrático, esto es, la obtención de una candidatura, que ordinariamente no le correspondería y su consecuente participación en el proceso electoral 2017-2018, por medios fraudulentos.

Las relatadas circunstancias, ponen de relieve la necesidad de establecer mecanismos de control democrático tendentes a revertir un clima de incultura de la legalidad y de percepción de impunidad, por ello, considero que, en el caso, las medidas de reparación integral adoptadas por este Instituto en determinaciones anteriores, deben imponerse en la presente resolución.

En el caso, se debe partir de la premisa de que los actores políticos conocen las reglas de su participación en el proceso comicial, por lo que la realización de una conducta como la de la especie, se desarrolla no solamente con conocimiento de la prohibición sino que también se asume la consecuencia que deriva de incumplirla.

⁶ Adicionalmente, se encontraron irregularidades con cédulas en copia, fotocopias de credencial para votar, credenciales no válidas

Esta circunstancia denota un actuar intencional en el que el agente asume tanto la disposición que la ley reconoce como contraventora del orden jurídico, como su consecuencia, razón por la cual considero que lo procedente es la determinación de una sanción eficaz que permita razonablemente disuadir conductas futuras, no solamente en relación con la implicada sino con quienes pretendan vulnerar artificialmente las reglas del proceso electoral.

Con base en lo anterior, en mi concepto, la imposición de una multa no reporta proporcionalidad respecto a la vulneración y eventual regularidad restaurativa de bienes constitucionalmente relevantes como los de certeza, legalidad, objetividad, autenticidad y equidad en la contienda electoral.

La contravención a estos valores constitucionalmente relevantes genera un efecto distorsionador en el proceso electoral e impacta directamente en el principio de autenticidad de las elecciones, puesto que con dichas conductas no solamente puede producirse una ventaja indebida sino que, además, vulnera el *derecho humano a la democracia*⁷, lo que implica el correlativo deber de este Instituto, como parte del Estado mexicano, de promoverla, defenderla y fortalecerla.

⁷ Carta Democrática Interamericana, artículos 1, 2,3 y 7, consultable en la siguiente liga electrónica: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.
La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. **La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.**

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3, fracción II, inciso a), consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/1_270818.pdf;

(...)

Será democrático, *considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

De esta manera, considero que dicha conducta, al tratarse de un acto consciente y doloso, lo procedente debe ser el establecimiento de medidas integrales que permitan disuadir conductas futuras y, sobre todo, contribuir a generar una conciencia colectiva de respeto de la legalidad.

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

Del mismo modo, el efecto correctivo y la determinación, en su caso, de las medidas de reparación, están estrechamente vinculadas con los fines de la sanción, esto es, que con su implementación se produce una prevención general y especial de conductas consecuentes.⁸

Así, la sanción que deba imponerse y el resarcimiento del daño ocasionado a los principios constitucionales que rigen el proceso electoral, debe ser adecuada, eficaz y proporcional, pero sobre todo, encaminada a garantizar un mínimo probabilístico de no repetición y de disuasión.

De esta manera, las medidas correctivas deben ser ejemplares de tal manera que orienten a los sujetos obligados a respetar el orden jurídico así como a abstenerse de efectuar acciones u omisiones que lo vulneren, esto es, la medida sancionatoria debe reflejar una intencionalidad manifiesta del Estado que garantice la no repetición y la restauración del orden jurídico violentado.



Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

⁸ En similares términos se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los asuntos identificados con la clave sup-rep-647/2018 y Acumulados.

Con base en estas premisas, considero que la multa que se plantea en la resolución resulta insuficiente para cumplir con las finalidades expuestas porque no está encaminada a satisfacer los parámetros de regularidad a los que me he referido, por el contrario, sienta un precedente riesgoso que lejos de desincentivar su reproducción, puede generar una inadecuada percepción de impunidad y, con mucha probabilidad, un elemento adverso que incentivaría un efecto imitador o multiplicador.

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

Por ello, considero que en el caso está justificado el establecimiento de medidas de reparación integral y, con ello, hacer efectivos los principios constitucionales y convencionales tendentes a la garantía de los derechos de participación política de la ciudadanía, entre los cuales se encuentra el de garantizar que la voluntad ciudadana sea libremente manifestada a través de los mecanismos establecidos para ello y no ser sustituida como en el caso, por simulaciones que la subviertan.

Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, en los términos de ley.

Por su parte, el numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el deber de los Estados Partes –en el caso el Estado mexicano- de adoptar las medidas legislativas **o de otro carácter**, *que fuesen necesarios para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento internacional.*

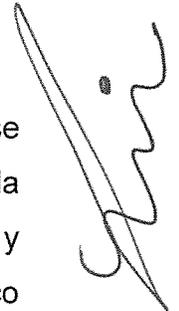
En este sentido, el artículo 17 de la CPEUM impone el derecho a la impartición de justicia a través de la emisión de resoluciones, entre varios elementos, de manera completa.

De esta manera, la impartición de justicia completa implica, de suyo, la aplicación de la ley, pero también la adopción de medidas de cualquier otro carácter. Estas determinaciones, desde mi punto de vista, deben estar encaminadas a la restitución de las violaciones alegadas y, cuando esto resultara imposible, en el empleo de aquellas que posibiliten una transformación de un estado de cosas adverso a los principios y reglas constitucionales.

Las malas prácticas en materia electoral impactan en los indicadores de *integridad electoral*. La *integridad electoral* implica un comportamiento ético y un sistema legal e institucional que promueva y garantice elecciones libres y justas, trae consigo, entre varios aspectos, el respeto de los principios que rigen la democracia electoral, exige una conducta ética para todos los participantes así como la generación de cauces institucionales adecuados, precisos y transparentes que sean garantes elecciones libres, justas y auténticas.

Ante estas circunstancias se produce la necesidad de que esta autoridad administrativa electoral deba adoptar las medidas necesarias, idóneas, razonables y proporcionales, que persiguiendo fines constitucionalmente legítimos, estén encaminadas a reestablecer el orden vulnerado.

En el caso, además de la imposición de la multa, considero que deben determinarse medidas de reparación como: **a)** la publicación y difusión de un extracto de la presente determinación en los medios electrónicos personales de la denunciada y en aquellos empleados durante su campaña, **b)** un acto de reconocimiento público de responsabilidad; **c)** tomar cursos de capacitación –asistencia a conferencias, talleres, seminarios- relacionados como temas, ente varios, cultura cívica, cultura de la legalidad, protección de datos personales y delitos electorales y, **d)** la determinación de horas de trabajo social en instituciones electorales.



Estas medidas, además, son acordes con lo previsto en el artículo 63 de la CADH, que obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a reparar la medida o situación violatoria de derechos, en este caso, considero que se trata de violaciones a derechos como la libre emisión del sufragio como violaciones a los principios constitucionales a los que me he referido, razones por las que considero adecuadas las medidas de satisfacción, porque pretenden no solo garantizar la no repetición, sino la rehabilitación del orden jurídico violentado.

Estoy convencido de que la labor de las autoridades electorales, en forma alguna se circunscribe o limita a la imposición de sanciones económicas, por el contrario, el efecto resarcitorio debe traer consigo la necesidad de generar una reparación integral y esta se obtiene a partir de las medidas adicionales como a las que me he referido.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.) de rubro REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011 , ha sostenido, en esencia, que a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido en diversas sentencias (Aranguren y otros vs Venezuela, párrafo 115 y ss; Badeón García vs Perú, párr. 176; Ximénez López vs Brasil, párr.209; Masacres de Ituango vs Colombia, párr. 347; López Álvarez vs Honduras, párr. 182, entre varios) que la reparación puede alcanzarse de formas distintas, requiere, siempre que sea posible la plena restitución (*restitutio in integrum*) pero de no ser viable, como en el presente

caso, debe determinarse una serie de medidas para reparar sus consecuencias y su efectos nocivos con la finalidad de evitar reiteraciones.

En similares términos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversos casos (entre varios SUP-JDC-1654/2016; SUP-JDC-1028/2017; SX-JDC-118/2018; SX-JDC-29/2017 y Acumulados; ST-JDC-135/2018 y ST-JDC-467/2015) en los que ha determinado la implementación de medidas de garantía, de reparación, de rehabilitación, de no repetición y de satisfacción.

Visibilizar las causas que originan la desatención de los principios constitucionales, es una de las tareas que todas las instituciones, en el ámbito de nuestras competencias, debemos generar para consolidar una vocación transformadora de las malas prácticas que lesionan el sistema electoral y atentan contra la calidad de la democracia.

Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia. Las medidas adicionales no solo pretenden un efecto disuasivo o inhibitorio, sino uno inclusivo e integrador que sea otra oportunidad para contribuir a consolidarla.

El respeto al Estado Constitucional de Derecho debe ser la directriz fundamental que guíe un actuar responsable en un sistema democrático y ello implica el irrestricto apego a las reglas de participación política, máxime cuando se trata de sujetos cualificados como los candidatos, quienes tienen a su cargo obligaciones constitucionalmente relevantes en la conducción y promoción de los valores democráticos.

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

Al respecto, en términos del estudio denominado *El déficit de la Democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, en nuestro país, la percepción ciudadana sobre el

cumplimiento de la Constitución es que más de la mitad de los mexicanos, esto es, el 53.9 %, considera que la Constitución se cumple poco y el 28.4 % considera que no se cumple⁹.

En relación con lo anterior, el 66% de los mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada, lo que nos indica el poco respeto que el ciudadano tiene al Estado de Derecho.¹⁰ Este dato es abrumador y preocupante, si se toma en cuenta que en democracia, la cultura de la legalidad implica el respeto a derechos y libertades esenciales.

Por su parte, *el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, refiere que la mayoría de los encuestados considera que la ley se respeta poco (37%) o nada 29%, esta percepción resulta preocupante, ya que el cumplimiento de ésta es el indicador más claro de contar con un Estado de derecho eficaz y su respeto también se liga a la percepción que ciudadanos y ciudadanas tienen del sistema de justicia.¹¹

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

Lo anterior es de relevancia, porque denota la necesidad de generar cambios que permitan transformar y revertir prácticas inadecuadas en procesos electorales futuros.

⁹ Córdova Lorenzo, et al, *El déficit de la Democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJJ-UNAM, 2015, p. 247.

¹⁰ ¹⁰ *Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral, INE, 2015, p. 42, consultable en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf.

¹¹ *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (resumen ejecutivo)* página 17, consultable en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf;

De igual forma, me aparto de las consideraciones relacionadas con la determinación de nulidad de diversas inconsistencias relacionadas con apoyos ciudadanos presentados por la denunciada.

Lo anterior, ya que, en mi concepto, el fundamento que sirve de sustento para arribar a dicha determinación (artículo 32¹² de los Lineamientos¹³) resulta inaplicable en el presente asunto. Ello, porque considero que las hipótesis para determinar nulos diversos apoyos ciudadanos no son coincidentes con las irregularidades encontradas por el INE y, en estos supuestos no cabe considerarlos nulos, sino simulaciones.

En efecto, las inconsistencias relativas a “credenciales no válidas¹⁴” (1,679 casos), “cédulas en copia” (4 casos) y “fotocopias de credencial para votar” (2 casos) en forma alguna pueden considerarse incluidas dentro de las hipótesis previstas en dichos lineamientos y por ello, en mi concepto, no debieron ser consideradas nuladas, sino dentro del universo de apoyos fraudulentos; por ello, considero que, contrario a lo sostenido en la resolución, dichos trámites resultan irregulares y, por tanto, atribuibles a la denunciada.

¹² Artículo 32. Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nuladas en los siguientes casos:

- I. Cuando se haya presentado, por la misma persona, más de una manifestación a favor del mismo aspirante, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada;
- II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular;
- III. Cuando carezcan de la firma o, en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto para tal efecto; o bien, cuando tales datos no sean localizados en el listado nominal de electores;
- IV. Cuando las o los ciudadanos que las expidan hayan sido dados de baja del padrón electoral por encontrarse en alguno de los supuestos señalados en la legislación aplicable, y
- V. Cuando las o los ciudadanos que las expidan no correspondan al ámbito, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir.

¹³ LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018, consultable en: http://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos/Lineamientos_candidatos_independientes_18082017.pdf.

¹⁴ En términos de la información remitida por el INE “credenciales no válidas” hace referencia al anverso y reverso de **documento distinto a la credencial para votar ; captura de imagen de dos anversos y dos reversos de la credencial para votar; imagen de una credencial para votar tomada de una pantalla o monitor, entre otros supuestos.**

Asimismo, me aparto de las consideraciones relacionadas con la disociación que se expone en el proyecto relativa al otorgamiento del registro de la denunciada como candidata independiente y la instauración del procedimiento motivo de la presente resolución.

Lo anterior, toda vez que si bien es cierto que se trata de procedimientos distintos, uno relacionado con el cumplimiento del requisito del umbral necesario de apoyos ciudadanos para la obtención del registro de una candidatura independiente y otra en relación con las inconsistencias detectadas, no menos cierto es que dicha premisa se hace depender de una presunción de validez de los apoyos ciudadanos para el otorgamiento del registro de la candidatura en cuestión.

En efecto, para arribar a dicha premisa se sostiene la existencia de una “expectativa razonable” a favor de la denunciada en el cumplimiento del requisito de obtención del respaldo ciudadano para ser postulada como candidata independiente.

Me aparto de dichas consideraciones, toda vez que, como se advierte del sumario, por una parte, que entre los meses de febrero y marzo del año en curso, el INE informó sobre diversas inconsistencias, respecto de las cuales el 12 de febrero y el 3 de marzo, se dio vista a la denunciada para que manifestara lo que a su interés conviniera, de igual forma, el 27 de febrero se recibió información relacionada con los resultados de la verificación del respaldo ciudadano, entre ellas, el relativo a la candidatura en cuestión.

Lo anterior permite establecer que, contrario a lo sostenido en el proyecto, existían elementos que permitían advertir, al menos, la actualización de inconsistencias en relación con el número de respaldos ciudadanos necesarios para la obtención de la candidatura independiente en cuestión, por lo que existe un elemento razonable que permitiera advertir oportunamente el incumplimiento del requisito en cuestión.

Asimismo, de autos tampoco se advierte que como motivo de la remisión de la información de referencia, la Dirección correspondiente o el Consejo Distrital V, realizaran requerimientos de información o aclaración sobre la información que el

INE remitió, ello con la finalidad de estar en aptitud de garantizar, con un mínimo de certeza, la satisfacción objetiva del requisito en mención.

Finalmente, tampoco comparto el argumento que se sostiene el proyecto respecto del término "expectativa razonable" la cual descansa en lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente con la clave SUP-REP-647/2018, ya que, en la especie, la resolución del Consejo Distrital V, no se sustentó en dicho aspecto, por lo que el mismo no podría migrarse al presente asunto ya que implicaría la variación, mediante determinación ulterior, del acto de autoridad de origen.

Con base en lo expuesto, emito el presente **voto concurrente** ya que si bien coincido con la existencia de las infracciones de referencia, me aparto de las consideraciones relacionadas con la imposición de una multa como único mecanismo para el resarcimiento del orden jurídico violentado, ya que, en el caso, considero que lo procedente es el establecimiento y determinación de medidas de reparación integral a las que me he referido. **FIN DEL VOTO CONCURRENTE. CONSTE.**

