



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTE:** IEEQ/PES/057/2018-P.

**DENUNCIANTE:** DIEGO JURADO LUGO, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 09, CON SEDE EN SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO.

**DENUNCIADOS:** GUILLERMO VEGA GUERRERO, OTRORA CANDIDATO A PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO; VERÓNICA HERNÁNDEZ FLORES, OTRORA CANDIDATA A DIPUTADA PROPIETARIA POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA DEL DISTRITO 08 DE SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO; PACHELI ISIDRO DEMENEGHI RIVERO, ENTONCES PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

**ASUNTO:** SE EMITE RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia presentada por Diego Jurado Lugo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 09, con sede en San Juan del Río, Querétaro, en contra de Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a presidente municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; Verónica Hernández Flores, otrora candidata a diputada propietaria por el principio de mayoría relativa del Distrito 08 de San Juan del Río, Querétaro; Pacheli Isidro Demeneghi Rivero, entonces presidente municipal interino del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro y Partido Acción Nacional, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/057/2018-P.



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

### GLOSARIO

<b>Ley General:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Instituto:</b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Dirección Ejecutiva:</b>	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.
<b>Secretaría Técnica:</b>	Secretaría Técnica del Consejo Distrital 08 con sede en San Juan del Río, Querétaro.
<b>Denunciante:</b>	Diego Jurado Lugo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 09, con sede en San Juan del Río, Querétaro.
<b>Denunciados:</b>	Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a presidente municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro; Verónica Hernández Flores, otrora candidata a diputada propietaria por el principio de mayoría relativa del Distrito 08 de San Juan del Río, Querétaro; Pacheli Isidro Demeneghi Rivero, entonces presidente municipal interino del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro y Partido Acción Nacional.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

**Denunciado u  
otrora candidato:** Guillermo Vega Guerrero.

**Denunciada u  
otrora candidata:** Verónica Hernández Flores.

**Presidente interino:** Pacheli Isidro Demeneghi Rivero.

**PAN:** Partido Acción Nacional.

**Municipio:** Municipio de San Juan del Río, Querétaro.

**Banca Afirme S.A.:** Banca Afirme, S.A., Institución de Banca Múltiple,  
Afirme Grupo Financiero.

## RESULTANDOS

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

**I. Presentación de denuncia.** El veinte de junio de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito de denuncia en contra de los denunciados, por la probable vulneración a la normatividad electoral.

**II. Recepción y solicitud de Oficialía Electoral.** El veintidós de junio, la Dirección Ejecutiva emitió proveído en el cual, entre otros, recibió el escrito de denuncia e instruyó a la Secretaría Técnica para que remitiera el acta de oficialía electoral IEEQ/CD08/C/017/2018 a fin de contar con los elementos necesarios para proveer lo conducente en el procedimiento.

**III. Oficialía Electoral.** El veintiséis de junio, la Secretaría Técnica remitió mediante oficio CD08/224/2018, el acta de oficialía electoral IEEQ/CD08/C/017/2018 solicitada en el proveído de veintidós de junio.

**IV. Admisión.** El veintitrés de julio, la Dirección Ejecutiva admitió la denuncia y ordenó emplazar a los denunciados, a fin de que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos.

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



**V. Audiencia.** El veintiocho de julio, tuvo verificativo la audiencia en la cual estuvieron presentes los denunciados a través de sus representantes. El denunciante no estuvo presente, no obstante de que fue debidamente notificado.<sup>2</sup>

**VI. Vista.** El veintiocho y treinta y uno de julio se dio vista a las partes para que manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera dentro del plazo establecido, y se puso a su disposición el expediente de referencia.

**VII. Medidas para mejor proveer.** El once de agosto, la Dirección Ejecutiva emitió proveído a través del cual ordenó solicitar información al municipio como medida para mejor proveer. En atención al proveído mencionado, el catorce de agosto el referido municipio remitió lo solicitado. De igual manera, el diecisiete de agosto la citada dirección solicitó nuevamente información al municipio, la cual fue hecha llegar el dieciocho siguiente.

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

## CONSIDERANDOS

**Primero. Competencia.** El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/057/2018-P; de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 98 y 104, incisos a) y r) de la Ley General; 61, fracción XXXV, 6, 34, fracción I, 100, fracción IV, incisos a) y c), 210, fracción VI, 211, fracción IV, 213 fracciones III y V, así como 229, fracciones I y II de la Ley Electoral; 59, párrafo primero y 61 de la Ley de Medios; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto.

**Segundo. Estudio de fondo.** En este apartado se analizan las manifestaciones del denunciante y denunciados en sus diferentes etapas procesales.<sup>3</sup> Posteriormente, se fija la *litis*, se aborda la valoración de los medios probatorios admitidos a las partes, así como los elementos obtenidos por la Dirección Ejecutiva y, finalmente, se analiza si se acredita o no la existencia de las violaciones imputadas.

**I. Planteamiento del caso.** Las partes realizaron las imputaciones y defensas que consideraron pertinentes. Además, ofrecieron los medios probatorios que a su juicio las corroboran.

<sup>2</sup> Como consta a foja 34-41 del expediente.

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



*A. Denunciante*

Del análisis de la denuncia presentada, se advierte que el denunciante refirió que:

1. El dieciocho de mayo, al pasar por el Jardín de la Familia, se percató de la organización de una exposición denominada "Mujer Emprendedora" (*sic*) y que en la inauguración del evento estuvieron presentes los otrora candidato y candidata.
2. El evento fue organizado por el municipio y tuvo lugar el dieciocho, diecinueve y veinte de mayo, en el que participaron mujeres emprendedoras del municipio en comento y de Amealco de Bonfil.
3. Durante la inauguración, el otrora candidato pronunció un discurso para todas las mujeres emprendedoras de la sociedad en general. Además, aduce, se adjudicó la realización del evento que se deriva de un programa gubernamental y refiere que fue nula la presencia de policías o de servidoras y servidores públicos que evitaran la utilización del evento para hacer campaña política. También, manifiesta que asistieron funcionarios con licencia y que acompañaron en la campaña de los otrora candidata y candidato.
4. En el discurso, el otrora candidato se dispuso a enaltecer logros de su gobierno con programas sociales y prometer la continuación y ampliación de dichos programas; de tal suerte que, según el denunciante, no solo se adjudicó la realización del evento, sino que también lo utilizó para su campaña política y para promover a las demás candidaturas de su partido, como lo mencionó en su discurso.
5. El denunciado, al ser entonces presidente municipal con licencia, ocasionó perjuicios a los demás partidos políticos, por la utilización de programas y eventos gubernamentales para actos proselitistas, transgrediendo los principios de legalidad, imparcialidad y equidad; además, de violentar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, exhibiendo al gobierno entonces en turno en apoyar y favorecer al PAN, así como a sus candidaturas.



*B. Denunciados*

INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

El PAN no compareció a ninguna de las etapas del procedimiento. Por su parte, el entonces presidente interino, a través de su representación manifestó esencialmente lo siguiente:

1. Negó y señaló deslindarse de toda actividad que haya tenido lugar en el momento de los hechos denunciados.
1. Señaló que es cierta la realización de un evento organizado por mujeres emprendedoras, pero falso que haya sido para promocionar alguna candidatura, toda vez que se trató de un evento público, al que podía asistir cualquier persona.
2. Mencionó que no se vulneró el artículo 100, fracción IV, inciso a) de la Ley Electoral, pues en ningún momento hubo autoridades o personas servidoras públicas federales, estatales o municipales que, en ese entonces hubieran participado en los hechos denunciados y, menos aún, que se hayan ejercido o utilizado recursos financieros, materiales y/o humanos que tengan asignados o a su disposición para favorecer o perjudicar a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas, influyendo en la equidad de la contienda.
3. Señaló que no se tipifica ninguno de los elementos descritos en el artículo mencionado en el numeral anterior, dado que: a) no se hace alusión en la denuncia ni en la oficialía electoral a ningún funcionario y/o autoridad de ningún nivel de gobierno que intervenga en los hechos; b) no se hace patente la entrega de ninguno de los bienes que se describen en el supuesto normativo, y c) los bienes descritos son los expresamente permitidos por los artículos 209 de la Ley General y 92 de la Ley Electoral, así como 204 del Reglamento de Fiscalización para la época de campañas.
4. No se encontraba en el lugar de los hechos al momento de los mismos, como se consigna en el video ofrecido como prueba.

Los otrora candidata y candidato refirieron lo siguiente:

1. De la revisión del contenido del acta de oficialía electoral IEEQ/CD08/C/017/2018-P, se advierten solamente actos legítimos de una campaña electoral apegada a la normativa, así como la entrega de artículos promocionales utilitarios en materia textil, como los regulados y permitidos por el artículo 92, párrafo cuarto de la Ley Electoral.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

2. No hay prueba de que el evento haya sido organizado por el gobierno municipal, por lo que no se transgreden los principios de legalidad, imparcialidad y equidad, ni las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, siendo que es falso el apoyo a favor de los otrora candidato y candidata, así como en favor a partido político alguno por parte del gobierno.
3. Es falso que se vulnere el artículo 134 constitucional, pues fue un evento privado, además no encontró ningún tipo de publicidad gubernamental, por lo que resultan inaplicables las violaciones aducidas por el denunciante, así como también lo señalado en el artículo 100, fracción IV de la Ley Electoral.

Además de lo anterior, la otrora candidata señaló lo siguiente:

4. Respecto del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, al ser un evento privado y no intervenir recursos públicos, no es posible aplicar tal disposición.
5. En la denuncia no existe una sola acusación hacia la denunciada, ni se le atribuye ninguna conducta, más que el haber acudido a un evento organizado por particulares.

Aunado a estas manifestaciones, el otrora candidato refirió, que:

6. Es cierto que asistió al evento y emitió palabras propias de una campaña electoral, desconociendo si lo que se muestra en la denuncia fueron palabras exactas que se pronunciaron, pero en las mismas se evidencian propuestas de campaña, repitiendo constantemente que esas promesas se realizarían en caso de ganar la elección.<sup>4</sup>
7. Realizó un acto de campaña como ejercicio legítimo en su carácter de candidato en ese momento, ya que éstas comenzaron el catorce de mayo y, el evento, fue el dieciocho del mismo mes.
8. No tenía la calidad de servidor público en el momento de los hechos, pues solicitó licencia con efectos el dos de abril y las porciones normativas en comento, regulan el actuar de las y los servidores públicos. Por otro lado, no se encontró ningún tipo de publicidad gubernamental, por lo que lo mencionado en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, resulta inaplicable; al igual que el artículo 100, fracción IV de la Ley Electoral.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Visible a foja 52 del expediente.

<sup>55</sup> Visible a fojas 52 y 53 del expediente.



**II. Causales de improcedencia.** Las causales de improcedencia se deben analizar previamente, ya sea a petición de parte o de oficio, porque si se configurara alguna, no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada, por existir un obstáculo para su válida constitución.<sup>6</sup>

En el caso concreto, los denunciados adujeron que la denuncia no era procedente y que debía desestimarse y ser desechada por resultar infundada y frívola. Sin embargo, ninguna de las razones expuestas constituye alguna causal de improcedencia y, tratándose de las previstas en el artículo 236 de la Ley Electoral,<sup>7</sup> tampoco se observa la actualización de alguna de ellas. Esto es así, pues el denunciante asentó su nombre y firma en el escrito de inconformidad, el cual acompañó con las pruebas que consideró pertinentes para acreditar su dicho. Asimismo, de acuerdo con los artículos 209 y 218 de la Ley Electoral, la tesis P. CXLVIII/2000 y la jurisprudencia 33/2002, no se actualiza la frivolidad, en razón de lo siguiente:

El denunciante precisó en su denuncia la narración de los hechos, así como los preceptos presuntamente violados, en virtud de que en su concepto resultó notorio y evidente que sus pretensiones se encuentran al amparo del derecho, de cuya simple lectura se desprenden probables violaciones a la normativa electoral y que son materia de análisis. Aunado a ello, para sustentar su dicho, presentó y ofreció diversas pruebas, las cuales se precisaran en el apartado correspondiente, con base en los hechos narrados; de ahí que no se actualice ninguno de los supuestos previstos en artículo 209 de la Ley Electoral.

Finalmente, al no actualizarse ninguna de las hipótesis de la frivolidad, y de no advertirse de manera preliminar y manifiesta una causal de improcedencia, esta autoridad considera que para determinar o no la violación de la citada legislación, es preciso valorar las pruebas aportadas a la luz de los preceptos jurídicos, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto.<sup>8</sup>

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

<sup>6</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-5/2018.

<sup>7</sup> Artículo 236. La denuncia será desechada de plano por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos sin prevención alguna cuando no reúna los requisitos indicados en las fracciones I y VI, del artículo 234, de esta Ley.

<sup>8</sup> Atendiendo la jurisprudencia 45/2016, de rubro: "Queja. Para determinar su improcedencia se debe realizar un análisis preliminar de los hechos para advertir la inexistencia de una violación en materia de propaganda político-electoral".



- a) El otrora candidato, el entonces presidente municipal interino y la entonces candidata a diputada, vulneraron los artículos 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, 6, 100, fracción IV, inciso a) y c), 211, fracción IV, 213, fracciones III y V y 229, fracciones I y II de la Ley Electoral.
- b) El PAN incumplió con su deber de cuidado en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la Ley Electoral.

#### IV. Valoración de los medios probatorios

Para determinar si las conductas denunciadas infringieron la legislación electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en los procedimientos especiales sancionadores.<sup>9</sup>

##### A. Denunciante

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

1. Acta de oficialía electoral IEEQ/CD08/C/017/2018-P, levantada el dieciocho de mayo por la Secretaría Técnica, en la cual dio fe de que:
  - a) En esa fecha se constituyó en el lugar conocido como "Jardín de la Familia" ubicado sobre la Avenida Licenciado Benito Juárez Oriente s/n, colonia centro de San Juan del Río Querétaro, con las coordenadas latitud 20.386364 y longitud -99.996468 de la aplicación *UTM Geo Map*.
  - b) En esa ubicación se advirtió una lona blanca de aproximadamente veinticinco metros de largo por ocho metros de ancho, así como diversas personas de ambos géneros y diferentes edades; también mesas sobre las cuales se colocaron varios artículos (bisutería, zapatos, juguetes, ropa, artesanías, bolsas, entre otros), los cuales se encontraban a la venta.
  - c) Se observó una persona de género masculino (identificada como persona 1) localizada en los citados puestos de comercio, quien comenzó a saludar a las personas que se encontraban cerca de los mismos; obsequió gorras a diversas personas de ambos géneros y diferentes edades que se encontraban en el citado jardín; las gorras eran blancas con letras azul y naranja con las leyendas: "MEMO VEGA" y "Sigamos cambiando San Juan".

<sup>9</sup> Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017 y SUP-JRC-277/2017.



d) Se apreció otra persona de género masculino entregando gorras rosas que contenían en letras azul y naranja la leyenda: "MEMO VEGA ¡Sigamos cambiando San Juan!" a las personas de género femenino que se encontraban atendiendo los comercios.

2. CD sin verificar contenido.
3. Instrumental de actuaciones.
4. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.

*B. Denunciados*

El PAN no ofreció pruebas en el procedimiento; respecto a los demás denunciados, las pruebas admitidas fueron las siguientes:

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

*C. Diligencias realizadas por la autoridad substanciadora*

1. Mediante proveído de once de agosto, la Dirección Ejecutiva solicitó al municipio de San Juan del Río, informara los días, horas y lugares en los que se llevó a cabo el evento público organizado con motivo del programa "apoyo mujeres emprendedoras de San Juan", durante el año dos mil dieciocho, remitiendo para tal efecto, original o copia certificada de las constancias que acrediten su dicho.
2. En respuesta al requerimiento, el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, informó mediante oficio UIG/003/08/2018, lo siguiente:
  - a) Los eventos públicos realizados por el municipio, durante el presente año, en relación al programa "mujeres emprendedoras", son los siguientes:



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

Día	Hora	Lugar
09 de marzo Conmemoración del día de la mujer	09:00 a 15:00 horas	CECUCO
16, 17 y 18 de marzo Primer Feria de Mujeres Emprendedoras	09:00 a 20:00 horas	Plaza independencia <sup>10</sup>
Del 7 al 24 de junio Exposición productos en la Feria de San Juan del Río	16:00 a 20:00 horas	Pabellón de la feria

También, informaron que el veintitrés de abril, se recibió una petición por parte del Director Divisional México de Banca Afirme S.A. mediante el cual solicitó **apoyo con los trámites correspondientes**<sup>11</sup> para llevar a cabo el evento "expo mujer" el dieciocho, diecinueve y veinte de mayo, en el Jardín de La Familia.

Manifestaron, que la petición en cita fue remitida a la Secretaría de Gobierno Municipal, para que conforme a sus atribuciones, permitiera, en su caso, el uso de las instalaciones en comento, a fin de que se pudieran promover los productos y servicios de las mujeres de San Juan del Río, y destacaron que el evento **no fue organizado por la administración municipal.**

Por último, refirieron que se les hizo de su conocimiento que la representante del grupo "Las indestructibles" invitó al otrora candidato, para que asistiera al evento en cuestión, y adujeron que la invitación fue remitida a las oficinas de enlace del PAN.<sup>12</sup>

Al oficio de mérito se adjuntaron los siguientes documentos:

- a) Original del diverso DDE/073/2018, de catorce de agosto, a través del cual el Director de Desarrollo Económico del municipio, informó al Titular de la Unidad de Información Gubernamental los días, horas y lugares en los que se celebraron los eventos con motivo del programa "mujeres emprendedoras".

<sup>10</sup> No pasa desapercibido que si bien el en el oficio signado por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental, refiere que los eventos del 16, 17 y 18 de marzo se llevaron a cabo en plaza independencia; de los oficios anexos al oficio de mérito se desprende que el Director de Desarrollo Económico, informó al Titular de la Unidad de Información Gubernamental que en esas fechas y horas, los eventos se habían llevado a cabo en el Jardín de la Familia; como se advierte a foja 92 del expediente.

<sup>11</sup> Visible a fojas 90 y 91 del expediente.

<sup>12</sup> Visible a foja 91 del expediente.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

b) Copia certificada del escrito de veintitrés de abril signado por el Director Divisional de Banca Afirme S.A., y recibido por el Director de Desarrollo Económico del municipio el mismo día, mediante el cual le solicitó apoyo con los trámites correspondientes para llevar a cabo el evento "expo mujer" el dieciocho, diecinueve y veinte de mayo, mencionando lo siguiente: [...] *El objetivo primordial es tener una dinámica donde las mujeres san juanenses (sic) tengan opción a exhibir sus productos y servicios en un lugar representativo del municipio, logrando así generar una derrama económica en pro de sus familias. [...].*

c) Copia certificada del oficio DDE/045/2018 de veintitrés de abril, recibido por la Secretaría de Gobierno el veinticuatro del mismo año, por medio del cual el Director de Desarrollo Económico del municipio pidió autorización para la realización del evento de mérito al Secretario de Gobierno del municipio, señalando: [...] *solicito su apoyo para utilizar el jardín de la familia los días 18, 19 y 20 de Mayo (sic) del presente año en base a la solicitud realizada por Banca AFIRME para realizar el evento Expo Mujer a fin de promover los productos y servicios de las mujeres Sanjuanenses (sic) generando derrame económica e impulso a la mujer. [...].*

d) Copia del escrito de once de mayo firmado por la representante del grupo "Las indestructibles", recibido el mismo día por el Comité municipal del PAN, en el que invitó al otrora candidato a inaugurar el evento denunciado, refiriendo:

*"[...] me permito presentarme como integrante y representante de grupo (sic) de Las Indestructibles, quienes nos hemos reunido **para emprender diferentes actividades económicas que nos han beneficiado en favor de nuestras familias, gracias a el (sic) Programa Mujeres Emprendedoras**, por tal motivo nos complace invitarle de la manera más atenta nos haga el honor de acompañarnos con su presencia este 18 de mayo a las 10:00 en el Jardín de la Familia, con el fin de apoyarnos con la inauguración de dicho evento en donde expondremos nuestros productos elaborados y con ello nos daremos a conocer con la ciudadanía Sanjuanense (sic) para que con ello nuestros negocios prosperen. [...]."*

Énfasis añadido.

p

3. El diecisiete de agosto, la Dirección Ejecutiva emitió proveído a través del cual, ordenó solicitar al municipio copia certificada del contrato de comisión mercantil celebrado entre el Ayuntamiento y Banca Afirme S.A. relacionado con el programa "mujeres emprendedoras";<sup>13</sup> dado que era un hecho público

<sup>13</sup> Cabe aclarar que el nombre completo del programa es: "Programa ¡Cumpliendo contigo! Mujeres emprendedoras de San Juan del Río".



y notorio<sup>14</sup> para la autoridad substanciadora, la autorización de la celebración del mencionado contrato, pues se advertía del acta de cabildo SHA/0308/2016.

4. El dieciocho de agosto, en cumplimiento al proveído señalado en el numeral anterior, mediante oficio UIG/010/08/2018 signado por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental, el municipio remitió copia certificada del contrato de comisión en cita, del cual se desprende:
  - a) El nueve de marzo de dos mil dieciséis, el municipio y Banca Afirme S.A., suscribieron un convenio de colaboración y un contrato de comisión mercantil con el objetivo de establecer las bases para llevar a cabo el "programa"<sup>15</sup> a través del cual el municipio, realizaría el pago parcial de los intereses que se generen de los "microcréditos"<sup>16</sup> que se paguen de manera puntual por los "microempresarios".<sup>17</sup>
  - b) Los citados documentos tienen vigencia hasta el treinta de septiembre, en el entendido de que las personas beneficiarias se otorgarán hasta que se agoten los recursos de la "aportación".<sup>18</sup>
  - c) El programa estaba dirigido a mujeres mayores de edad, con una actividad económica, proyecto productivo lícito o negocio y residentes dentro del municipio.
  - d) El municipio realizó una aportación de \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.), para la implementación del programa, con la posibilidad de aumentar en los términos del mismo contrato.<sup>19</sup>
  - e) Al oficio en cita, se adjuntó copia de un escrito signado por el Director Divisional de Banca Afirme S.A., de catorce de agosto, por el

<sup>14</sup> Sirven de apoyo las jurisprudencias de rubro: "Hechos notorios. Conceptos general y jurídico"; así como "Hechos notorios. Los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito pueden invocar con ese carácter las ejecutorias que emitieron y los diferentes datos e información contenidos en dichas resoluciones y en los asuntos que se sigan ante los propios órganos".

<sup>15</sup> En el convenio de colaboración se definió "programa", como: el conjunto de "microcréditos" otorgados a los "microempresarios", en el cual el municipio realizaría el pago total o parcial de los intereses que se generen en el caso de que los "microempresarios" hayan realizado el pago de sus "microcréditos" de forma puntual.

<sup>16</sup> En el convenio de colaboración se definió "microcréditos", como: los créditos simples, denominados en moneda nacional, destinados a financiar capital de trabajo e inversiones de activo fijo y ampliación o remodelación del negocio, otorgados por el banco a los "microempresarios".

<sup>17</sup> En el convenio de colaboración se definió "microempresarios", como: la persona física cuyas características para ser sujeto de crédito se describen en el "Anexo A" y que además cumpla con los requisitos fijados por el banco para ser sujetos de crédito, en el entendido de que "el banco" no estará obligado a otorgar "microcréditos" a quienes no cumplan con dichos requisitos.

<sup>18</sup> En el convenio de colaboración se definió "aportación", como: la cantidad que se describe en el Anexo A – \$1,000,000.00 M.N. (un millón de pesos 00/100 moneda nacional)–, que el municipio aportó en la fecha la celebración del contrato de comisión mercantil, así como cualquier otra cantidad adicional que se otorgue posteriormente al referido contrato, a fin de destinarlas hasta donde alcancen, al pago total o parcial de los intereses que se generen por todos y cada uno de los créditos que se otorguen al amparo del "programa".

<sup>19</sup> Visible a foja 103 del expediente.



que informó al Director de Desarrollo Económico del municipio, que los eventos "expo mujer", se realizaron los días dieciocho, diecinueve y veinte de mayo; dicho escrito no contiene sello o acuse de recibido del destinatario.

#### *D. Valoración y alcance probatorio*

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

1. El medio probatorio identificado en el numeral 1, dentro de los ofrecidos por el denunciante, constituye una documental pública, al tratarse de actuaciones emitidas por la autoridad electoral en ejercicio de sus funciones y por dar fe de hechos que le constaron, por lo que se le concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracción I, 42, fracciones II, y 47, fracción I de la Ley de Medios.
2. El medio probatorio identificado con el numeral 2, ofrecido por el denunciante constituye una prueba técnica, de conformidad con artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracción III, 44 y 47, fracción II de la Ley de Medios. Dicho medio de prueba se tuvo por desierta en la audiencia de pruebas y alegatos, en virtud de que no asistió el denunciante y no presentó los medios para su reproducción, de conformidad con el artículo 44 de la Ley de Medios, así como lo determinado en la sentencia TEEQ-RAP-6/2018.<sup>20</sup>
3. Los medios probatorios identificados con los numerales 3 y 4, dentro de aquellos ofrecidos por el denunciante y 1 y 2 ofrecidos por los denunciados, se valoran en términos de los artículos 38, fracciones V y VI, y 46 de la Ley de Medios. Tales pruebas tendrán valor probatorio pleno siempre que a juicio de esta autoridad, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados.
4. Los oficios UIG/003/08/2018 y UIG/010/08/2018 signados por el Titular de la Unidad de Información Gubernamental del municipio, ubicados en el apartado de diligencias realizadas por la autoridad substanciadora, son documentales públicas al tratarse de documentos expedidos por autoridad municipal en ejercicio de sus funciones, con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 242 de la Ley Electoral; así como 38, fracción I, 42, fracción III, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

<sup>20</sup> En dicha sentencia el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, recaló que en caso de que el denunciante aporte pruebas técnicas, la misma solo será desahoga siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia; atribuyendo así la obligación al denunciante u oferente de la prueba la responsabilidad de desahogo de los medios probatorios.



### *E. Hechos acreditados*

En esa virtud, de acuerdo con el artículo 36, párrafo segundo de la Ley de Medios, son objeto de prueba los hechos controvertidos, mas no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes; y del análisis realizado a las pruebas que obran en el expediente, en lo individual y en su conjunto, de acuerdo a los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracciones I, V y VI, 42 fracciones II, 46 y 47, fracción I de la Ley de Medios, se tiene por acreditado que:

- 1) **Candidatura en vía de elección consecutiva del denunciado.** Es un hecho público y notorio<sup>21</sup> para esta autoridad, que Guillermo Vega Guerrero, contendió como candidato al cargo de presidente municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro, postulado por el PAN dentro del proceso electoral 2017-2018. Del mismo modo, es un hecho público y notorio que en su carácter de presidente municipal del citado Ayuntamiento, Querétaro, el doce de marzo presentó solicitud de licencia ante el Ayuntamiento, para contender en el proceso electoral en vía de elección consecutiva a la candidatura mencionada, la cual fue aceptada el catorce siguiente, para surtir efectos el dos de abril.
- 2) **Candidatura en vía de elección consecutiva de la denunciada.** Es un hecho público y notorio para esta autoridad, que Verónica Hernández Flores, contendió como candidata al cargo de diputada propietaria por el principio de mayoría relativa para el Distrito 08, postulada por el PAN dentro del proceso electoral 2017-2018. También, es un hecho público y notorio para esta autoridad, que al momento del evento materia de denuncia, la entonces candidata era diputada propietaria por el principio de mayoría relativa del distrito 08 y contendía en vía de elección consecutiva a la candidatura mencionada.<sup>22</sup>
- 3) **Presidente municipal interino.** El catorce de marzo, se aprobó el nombramiento de Pacheli Isidro Demeneghi Rivero, como presidente municipal de San Juan del Río, para suplir la falta temporal del otrora candidato; motivo por el cual, fungía como presidente al momento de los hechos denunciados.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Sirven de apoyo las jurisprudencias de rubro: "Hechos notorios. Conceptos general y jurídico"; así como "Hechos notorios. Los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito pueden invocar con ese carácter las ejecutorias que emitieron y los diferentes datos e información contenidos en dichas resoluciones y en los asuntos que se sigan ante los propios órganos".

<sup>22</sup> IEEQ/CD08/RCD/001/2018-P.

<sup>23</sup> Visible a foja 69 del expediente.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

- 4) **Programa “mujeres emprendedoras”.** El tres de marzo de dos mil dieciséis, el cabildo aprobó el programa “¡Cumpliendo contigo! Mujeres emprendedoras de San Juan del Río”;<sup>24</sup> el cual está dirigido a mayores de edad, con una actividad económica, proyecto productivo lícito o negocio, y residentes dentro del municipio.
- 5) **Eventos realizados con motivo del programa “mujeres emprendedoras”.** El nueve, dieciséis, diecisiete y dieciocho de marzo, así como del siete al veinticuatro de junio, se realizaron eventos con motivo del programa “mujeres emprendedoras”, organizados por el municipio.
- 6) **Banca Afirme S.A.** Para la implementación del programa “mujeres emprendedoras”, el nueve de marzo de dos mil dieciséis, el municipio celebró un convenio de colaboración y un contrato de comisión mercantil con Banca Afirme S.A.; empresa encargada de otorgar créditos a las mujeres que cumplan con los requisitos mencionados; para tal efecto, el municipio realiza el pago total o parcial de los intereses generados por aquellas mujeres que pagan de manera puntual, a través de una aportación de \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.), y las cantidades adicionales, en términos del contrato respectivo. Los citados documentos, tienen vigencia hasta el treinta de septiembre, en el entendido que los beneficios se otorgarán hasta que se agoten los recursos de la aportación.
- 7) **Eventos “expo mujer”.** El dieciocho, diecinueve y veinte de mayo, en el Jardín de la Familia del municipio, se llevaron a cabo eventos con la finalidad de que las mujeres beneficiadas con el programa “mujeres emprendedoras” promovieran sus productos y servicios.

Al respecto, el entonces presidente interino aceptó que el evento fue organizado por el municipio, al manifestar en su escrito de contestación que era cierta la realización de un evento organizado por mujeres emprendedoras, pero falso que se fuera para promocionar alguna candidatura.<sup>25</sup>

Del mismo modo, está demostrado que su organización fue a solicitud de Banca Afirme S.A., quien celebró un convenio de colaboración y un contrato de comisión mercantil con el municipio para llevar a cabo el programa “mujeres emprendedoras”.

<sup>24</sup> Según se acredita con la certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento con número SHA/0308/2016, en la cual se hace constar el acuerdo tomado en la sesión ordinaria de cabildo.

<sup>25</sup> Visible a foja 62 del expediente.



- 8) Autorización del municipio para la realización de los eventos “expo mujer”.** El Director Divisional de Banca Afirme S.A. solicitó al Director de Desarrollo Económico del municipio apoyo con los trámites para llevar a cabo el evento “expo mujer”. En atención a lo anterior, el citado Director solicitó autorización al Secretario de Gobierno del municipio.
- 9) Asistencia de los otrora candidata y candidato a “expo mujer”.** El otrora candidato, fue invitado por la representante del grupo “Las Indestructibles” a asistir el dieciocho de mayo al evento “expo mujer”, a fin de apoyar con la inauguración.
- 10) Acto de campaña.** El otrora candidato admitió que el evento fue un acto de campaña y señaló fue de carácter privado, al cual reconoció acudió y emitió unas palabras consistentes en promesas de campaña e hizo entrega de artículos utilitarios promocionales en material textil.<sup>26</sup> Del mismo modo, la entonces candidata también reconoció su asistencia al suceso de mérito.<sup>27</sup> El evento en comento, corresponde al acontecimiento motivo de denuncia.
- 11) Conocimiento por parte del municipio de la asistencia del otrora candidato al evento “expo mujer”.** En el oficio UIG/003/08/2018, el Titular de la Unidad de Información Gubernamental refirió que se hizo del conocimiento al municipio, que la representante del grupo “Las indestructibles” invitó al otrora candidato, para que asistiera al evento en cuestión.

## V. Análisis de las violaciones imputadas

En este apartado se analiza si, a partir de los hechos acreditados, se actualizan o no las violaciones denunciadas, consistentes en: a) uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada por parte de los denunciados; b) contravención a las normas de propaganda política o electoral; y c) incumplimiento del deber de garante (*culpa in vigilando*) por parte del PAN; para ello, en cada una de las secciones siguientes, se indican las premisas normativas aplicables, y posteriormente, si los hechos denunciados se ajustan o no a ellas.

### A. Marco normativo

#### 1. Uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada

<sup>26</sup> Visible a fojas 52-55 del expediente.

<sup>27</sup> Visible a foja 72 del expediente.



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

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

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

De conformidad con los criterios de la Sala Superior,<sup>28</sup> la disposición constitucional mencionada contiene una norma prohibitiva, cuya infracción se materializa cuando se acredite que una o un servidor público realiza promoción personalizada, entendida como aquella que contiene el nombre, imagen, voz o símbolo, de la o el servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando se contenga en la propaganda institucional.<sup>29</sup>

Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el cual se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional; ya sean anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin implicar que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Como se advierte de la sentencia SUP-REP-33/2015.

<sup>29</sup> Véase lo determinado en la sentencia SUP-REP-1/2015.

<sup>30</sup> *Ídem*.



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

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

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

Además, prohíbe difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deben hacerse sin fines electorales; en ningún caso las campañas publicitarias incluirán nombres, imágenes, voces, frases publicitarias o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

- a) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes a candidatos independientes, precandidatos o candidatos a los cargos de elección popular, durante los procesos electorales.
- b) La utilización de programas sociales y de sus recursos privados, de los ámbitos federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.



Ahora bien, los elementos para determinar la acreditación de la promoción personalizada son los siguientes:<sup>31</sup>

1. *Elemento personal:* se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la o el servidor público en cuestión.
2. *Elemento temporal:* dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, pero a su vez, también puede decidir el órgano competente del estudio de la infracción atinente.
3. *Elemento objetivo o material:* impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

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

## 2. *Propaganda electoral*

El artículo 100, fracción III de la Ley Electoral señala que la propaganda electoral está constituida por los elementos producidos, empleados y difundidos durante el periodo de campañas electorales por las candidaturas independientes, partidos políticos, coaliciones y sus candidaturas, con el propósito de obtener el voto, como escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones, debiendo abstenerse de expresiones que calumnien a las personas o implique violencia política de género.

Conforme a lo establecido por la Sala Superior,<sup>32</sup> la propaganda electoral consiste en todo acto de difusión realizado en el marco de una campaña comicial, en cuya difusión se muestre objetivamente que se efectúa con la intención de promover una

<sup>31</sup> Dichos elementos tienen sustento en la Jurisprudencia 12/2015, con rubro: "Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla".

<sup>32</sup> Véase la jurisprudencia 37/2010, de rubro: "Propaganda electoral. Comprende la difusión comicial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía".



candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

### 3. *Culpa in vigilando*

La figura de la *culpa in vigilando*<sup>33</sup> se estipula en el artículo 25, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, el cual impone a los institutos políticos el deber de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de la ciudadanía.

Por su parte, el artículo 443, numeral 1, inciso a) de la Ley General señala como infracciones atribuibles a los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones legales aplicables.

La Ley Electoral, en el artículo 34, fracción I, indica que los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Federal, la Constitución Estatal, las Leyes Generales y la Ley Electoral, respetando los derechos de sus afiliados, de la ciudadanía y la libre participación política de los demás partidos. Asimismo, el artículo 210, fracción VI de ese ordenamiento, dispone que constituye una infracción de los partidos políticos la omisión de vigilar la conducta de sus precandidaturas y candidaturas, entre otros.

#### *B. Caso concreto*

##### **1. Calidad del otrora candidato**

El otrora candidato señaló que en el momento de la celebración del evento denunciado –dieciocho de mayo–, no era servidor público en funciones, dado que solicitó licencia como presidente municipal, motivo por el cual, sostuvo no se actualiza la vulneración al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Al respecto, se precisa que es un hecho público y notorio para esta autoridad, que el doce de marzo el otrora candidato solicitó licencia al Cabildo del Ayuntamiento, para separarse del cargo como presidente municipal, y el catorce siguiente dicho órgano colegiado aprobó su petición, con efectos a partir del dos de abril, sin que ello implique que en esa fecha ya no tuviera la calidad de servidor público.

<sup>33</sup> Tesis XXXIV/2004 y jurisprudencia 17/2010. Asimismo, las sentencias SUP-RAP-151/2014 y sus acumulados, SUP-RAP-155/2014, SUP-RAP-185/2014, SUP-JE-21/2014 y SUP-JE-3/2014.



Ello, en razón de que en términos de los artículos 115 de la Constitución Federal, 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, las personas que ocupen la titularidad de la presidencia municipal, a pesar de que cuenten con autorización para separarse temporalmente del cargo, no dejan de ser consideradas personas servidoras públicas, dado que fueron elegidas a través del sufragio popular, para ocupar el cargo por el periodo de tres años; en consecuencia, al ser electas democráticamente, asumen el deber de que durante ese plazo constitucional, se desempeñen con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y neutralidad.

Dicha afirmación, guarda congruencia con lo establecido por la Sala Superior<sup>34</sup> al sostener que la licencia sin goce de sueldo no genera una separación absoluta del cargo, por lo que se continúa con la calidad intrínseca de persona servidora pública; así como con lo señalado en la exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 134, que estableció: *En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.*<sup>35</sup>

Bajo esa tesitura, el otrora candidato, al dieciocho de mayo –fecha de realización del evento– ostentaba la calidad de servidor público, por ende, era susceptible de vulnerar el artículo 134 constitucional, máxime si la voluntad del legislador al modificar el citado artículo, consistió en sancionar aquellas conductas de quienes se aprovechan de ostentar un cargo de gobierno para beneficiar a una futura candidatura, toda vez que existe el mandato constitucional de no influir en la equidad en la contienda electoral y la Real Academia de la Lengua Española define influir como: “dicho de una persona o de una cosa: ejercer predominio o fuerza moral, precisamente en perjuicio de la equidad en la contienda.

## **2. Uso indebido de recursos públicos**

El denunciante se inconformó por la realización de un evento que a su dicho se celebró con motivo del programa gubernamental “mujeres emprendedoras”, debido a que en la inauguración estuvieron presentes los otrora candidato y candidata, lo cual, aduce, ocasionó que se utilizara un programa social con fines proselitistas para favorecer al PAN y a sus candidaturas.

<sup>34</sup> Sirve de sustento la Tesis XXIV/2004, así como las sentencias SUP-REC-137/2012 y SCM-JDC155/2018.

<sup>35</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Sobre el particular, se determina la **existencia** de las conductas imputadas a los otrora candidato y presidente interino, pues de los medios probatorios que obran el sumario y de las manifestaciones de las partes, se tuvo por demostrada la intervención del municipio por conducto de su funcionariado, para la organización del evento denunciado, así como la participación activa del otrora candidato en el mismo.

Es dable señalar, que el principio de imparcialidad emanando del artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, tiene como fin evitar que el poder público se utilice de manera indebida mediante la aplicación de recursos económicos hacia fines distintos a los que están constitucional y legalmente previstos dentro del ejercicio de la función pública, como podría ser ocuparlos en las campañas electorales y con ello trastocar el principio de equidad en la contienda.<sup>36</sup>

En la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo en cita, se propuso elevar a rango constitucional, las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a un cargo de elección popular y también el aprovechamiento del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.<sup>37</sup>

A juicio de la Sala Superior, la prohibición de mérito tiene como teleología que los recursos públicos asignados, ya sean humanos, materiales y económicos –en dinero o en especie— no sean desviados de su finalidad primigenia a efecto de que de ningún modo influyan en la contienda electoral a favor o en contra de alguna opción política, o bien, sean entregados bajo coacción; es decir, condicionados a que se apoye o ataque a algún sujeto parte en los procesos comiciales.<sup>38</sup>

En tal tesitura, la Sala Regional<sup>39</sup> ha determinado que para poder tenerse por configurada alguna infracción al artículo 134 constitucional, debe acreditarse que el órgano gubernamental o funcionariado, **permitieron o facilitaron el uso de los bienes económicos, materiales e incluso humanos en favor de algún partido político o candidato.**

---

<sup>36</sup> SUP-REP-162/2018.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey Nuevo León.



Por su parte, de los artículos 31, fracciones II, IX y XXVI<sup>40</sup> de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se colige que el presidente municipal es el servidor público encargado de verificar el correcto funcionamiento de las dependencias municipales, así como de hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales.

En la especie, el tres de marzo de dos mil dieciséis, el cabildo del Ayuntamiento del municipio autorizó la celebración de un contrato de comisión mercantil con Banca Afirme S.A., con el objetivo de establecer las bases para llevar a cabo el programa "mujeres emprendedoras", a través del cual, el municipio realizaría el pago parcial de los intereses que se generen de los microcréditos que se paguen de manera puntual por los microempresarios; programa con vigencia hasta el treinta de septiembre, en el entendido de que las personas beneficiarias se otorgarán hasta que se agoten los recursos de la aportación.

Dicha empresa, el veintitrés de abril, solicitó al municipio apoyo con los trámites correspondientes para llevar a cabo el evento "expo mujer" a celebrarse el dieciocho, diecinueve y veinte de mayo; y la Dirección de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno del municipio, realizaron los trámites para la realización del evento.<sup>41</sup>

Así, el denunciante en el punto cuarto de su escrito de denuncia, señaló:

[...]

**CUARTO.** Es el caso que me dispuse a grabar video de lo que acontecía resultando en que la contienda electoral se ha visto vulnerada y perjudicada por el actual gobierno municipal en turno, al intervenir en diferentes ocasiones en favor de los candidatos del Partido Acción Nacional como y en este caso en particular para los que hoy se denuncian. Esto es de afirmarse por las siguientes consideraciones:

- a) El evento fue organizado por el municipio de San Juan del Río, y tuvo lugar los días 18, 19 y 20 de mayo de 2018, en el que participaron mujeres emprendedoras del municipio de San Juan del Río y Amealco de Bonfil.
- b) Dicho evento fue inaugurado por los candidatos del Partido Acción Nacional **GUILLERMO VEGA GUERRERO Y VERÓNICA HERNÁNDEZ FLORES**, bajo la ausencia de autoridades gubernamentales.

<sup>40</sup> Artículo 31. - Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los Ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:

[...]

II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos y decretos federales, estatales y municipales, y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes.

[...]

X. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal.

[...]

XXVI. Las demás que señale esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

<sup>41</sup> Como se advierte de la copia certificada del oficio DDE/045/2018.



- c) Ahora bien, durante la referida inauguración el **C. GUILLERMO VEGA GUERRERO** pronunció un discurso para todas las mujeres emprendedoras mismo que pude grabar en video y se transcribe a continuación.

[...]

Énfasis original.

Por su parte, el entonces presidente interino al comparecer al presente procedimiento y dar contestación al hecho cuarto de la denuncia, refirió:

[...]

**CUARTO. RESPECTO DEL HECHO CUARTO DE SU DENUNCIA**, es parcialmente cierto, únicamente en lo que se refiere a la realización del evento organizado por mujeres emprendedoras, siendo falso que el mismo haya sido para promocionar a candidato alguno, toda vez que se trata de un evento público, al que puede asistir cualquier ciudadano a presenciarlo o participar en él.

[...]

Énfasis original.

Como se advierte, el otrora presidente interino reconoció que el evento fue organizado por el municipio y que el mismo se encontraba vinculado con el programa mujeres emprendedoras, difiriendo únicamente respecto a que su objeto fue promocionar alguna candidatura.

Aunado a ello, de conformidad con la respuesta de la Unidad de Información Gubernamental municipio, efectuada el catorce de agosto, se demostró que el evento fue realizado a solicitud de Banca Afirme S.A., misma que, como se indicó, tiene celebrado un convenio de colaboración y un contrato de comisión mercantil con el municipio, para llevar a cabo el programa "mujeres emprendedoras"; en los cuales el municipio se comprometió a realizar el pago total o parcial de los intereses generados por aquellas mujeres que pagan de manera puntal, mediante la aportación.<sup>42</sup>

Del mismo modo, también está acreditado que el evento se realizó con la finalidad de que las beneficiarias del programa dieran a conocer sus productos y servicios, como se advierte del oficio DDE/045/2018. También, que el otrora candidato fue invitado por una de las mujeres beneficiadas con el citado programa, y que inauguró el mismo; en el cual realizó actos de campaña, dio a conocer propuestas al electorado con motivo de su candidatura y repartió artículos promocionales utilitarios.

Eso es así, pues al comparecer al procedimiento el otrora candidato manifestó:

---

<sup>42</sup> Como se advierte de la respuesta realizada por dicha Unidad el dieciocho de agosto.



[...]

c) **ES CIERTO**, mi representado asistió al evento y no hubo autoridades gubernamentales PORQUE FUE UN EVENTO DE PARTICULARES.

d) **ES CIERTO**, que mi representado emitió unas palabras propias de una campaña electoral, desconociendo si lo que se muestra en la denuncia fueron palabras exactas que se pronunciaron, pero en las mismas se evidencian **PROMESAS DE CAMPAÑA**, repitiendo de campaña, repitiendo constantemente que esas promesas se realizarían de **ganar las elecciones**.

[...]

**ARGUMENTOS**

[...]

4.

[...]

**Se advierte también la entrega de artículos promocionales utilitarios**, en materia textil, como los regulados y permitidos por el artículo 92, párrafo 4 de la Ley Electoral.

[...]

Énfasis original.

En suma, el evento inaugurado el dieciocho de mayo, está relacionado con el programa gubernamental "mujeres emprendedoras". De igual manera, se comprobó que el municipio tuvo injerencia en la realización del evento, como se advierte de la contestación del entonces presidente interino que ha quedado precisado, así como por el hecho de que la Dirección de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno, hicieron los trámites para su autorización; actos que realizaron con conocimiento de la asistencia del otrora candidato al mismo, pues el municipio remitió al PAN la invitación realizada por la representante del grupo "Las indestructibles", como se colige del oficio UIG/003/08/2018.<sup>43</sup>

Sin embargo, aún y cuando el municipio tenía conocimiento de la celebración de un evento, vinculado con el programa "mujeres emprendedoras", y era sabedor de que el otrora candidato había sido invitado por parte de una de las beneficiarias del programa gubernamental a la inauguración de éste; fue omiso en impedir su realización en los términos en que se realizaron, lo que generó una ventaja indebida a favor del otrora candidato en detrimento de las demás candidaturas y fuerzas políticas que participaron en el proceso electoral local 2017-2018; máxime si era un hecho público y notorio la celebración del proceso electoral y la participación del denunciado como candidato; tal acción los otrora candidato y presidente interino, vulneró el principio de equidad en la contienda prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal.

<sup>43</sup> Unidad de Información Gubernamental del Municipio.



De tal manera que, la organización del evento por parte del municipio con motivo de la solicitud realizada por Banca Afirme S.A., bajo el contexto en que se realizaron los hechos denunciados, se traduce en la utilización de recursos humanos desde el interior del municipio, así como financieros para beneficiar al otrora candidato, al erogarse una cantidad para la operación e implementación del referido programa, del cual se aprovechó el otrora candidato para promesas de campaña, y posicionarse de manera indebida, al trastocar el artículo 134 constitucional.

Cabe precisar, que no existe prohibición para que el otrora candidato, pudiera invocar las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su gestión como presidente municipal,<sup>44</sup> como es el programa mujeres emprendedoras, dado que es un elemento que puede servir para convencer a la ciudadanía que vote de nueva cuenta a su favor, lo cual, en el mismo sentido, sus contrincantes estaban en posibilidad de resaltar las carencias de la gestión, para buscar el voto del electorado. Empero, esto no implica que el otrora candidato pueda aprovecharse de un programa social en el cual el, municipio, a la luz de lo establecido en el contrato, aportó como mínimo \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.) para su implementación, al realizar actos de campaña en un evento vinculado con dicho programa.

Finalmente, en cuanto a la otrora candidata, no se actualiza la conducta imputada, en la medida de que no existen pruebas en el sumario que permitan demostrar un vínculo entre el programa "mujeres emprendedoras", con su participación en el evento de mérito, tampoco que utilizara los recursos públicos que en ese momento tenía asignados por su calidad de legisladora.

## *2. Promoción personalizada*

El elemento *personal* de la promoción personalizada, se tiene por acreditado, dado que los otrora candidato y candidata admitieron haber acudido al evento motivo de inconformidad, e incluso el denunciado aceptó que dirigió un mensaje a las y los asistentes, motivo por el cual fueron plenamente identificables.

El elemento *temporal*, se colma en tanto que la conducta en cuestión fue llevada a cabo el dieciocho de mayo, durante el proceso electoral, específicamente en la etapa de campañas, la cual comprendió del catorce de mayo al veintisiete de junio.

En lo concerniente al elemento *objetivo* o *material*, se actualiza en cuanto al otrora candidato, al reconocer su asistencia al evento, así como haber dirigido unas palabras a las y los presentes y al entregar artículos promocionales utilitarios, aduciendo que consistió en un acto de campaña; empero, como quedó acreditado, el acontecimiento denunciado estuvo relacionado con el municipio, a través del programa "mujeres emprendedoras".

<sup>44</sup> En términos de la sentencia SM-JRC-126/2018.



En consecuencia, en el evento de mérito se advirtió la imagen del otrora candidato, su voz, dado que emitió unas palabras a las personas asistentes; así como símbolos, toda vez que se confirmó que artículos promocionales utilitarios<sup>45</sup>, lo cual hizo plenamente identificable y se permitió relacionarlo con los beneficios del programa "mujeres emprendedoras", valiéndose del uso del poder público para favorecer su candidatura.

Debe precisarse, que a pesar de que el otrora candidato contendía en vía de elección consecutiva y se encontraba dentro del periodo establecido para hacer campaña, la conducta que resulta reprochable es la utilización de un evento relacionado con el municipio y con un programa social que en su momento implementó, con la finalidad de beneficiar su candidatura.

De tal manera que, al ser presidente municipal con licencia y acudir a un evento vinculado con el municipio a realizar actos de campaña, se colma el elemento *objetivo o material* para la configuración de la promoción personalizada, puesto que se advirtió su imagen, voces y símbolos que lo relacionaron con el gobierno municipal, lo que además generó el uso indebido del poder público y vulneración al principio de equidad en la contienda.

En ese tenor, se acreditaron los elementos *personal, temporal y objetivo o material* para arribar a la conclusión de que se trató de promoción personalizada, cuya responsabilidad de la infracción corresponde tanto al otrora candidato, como al entonces presidente interino. Esto así, en razón de que el entonces presidente interino, se aprovechó de su calidad de servidor público que en ese momento ostentaba para favorecer la candidatura del denunciado, toda vez que reconoció que el evento fue organizado por el municipio y que el mismo se encontraba vinculado con el programa "mujeres emprendedoras", además de tener conocimiento de la asistencia del otrora candidato al acontecimiento denunciado; lo cual constituyó promoción personalizada en favor del otrora candidato.<sup>46</sup>

Relativo a la otrora candidata, si bien se tiene demostrada su asistencia al evento, lo cierto es que no existen pruebas que permitan relacionarla con el programa "mujeres emprendedoras", ni que utilizara su cargo como diputada propietaria por el principio de mayoría relativa del distrito 08, que en ese momento desempeñaba para facilitar su realización. Por tanto, su asistencia no tuvo como consecuencia una promoción en su carácter de servidora pública, sino como candidata que contendía en vía de elección consecutiva, porque el evento del dieciocho de mayo fue un acto de campaña realizado con recursos públicos del municipio.

<sup>45</sup> Visible a foja 13 del expediente.

<sup>46</sup> En términos similares, la Sala Regional Especializada determinó en la sentencia SRE-PSC-265/2018, la responsabilidad de un concesionario de una estación de radio, por realizar promoción personalizada en favor de funcionariado público.



En cuanto la probable infracción a la vulneración a las normas de propaganda electoral, no existen medios probatorios en el sumario que permitan advertir su inobservancia.

#### 4. *Culpa in vigilando*

La Sala Superior<sup>47</sup> ha sostenido que los partidos políticos, en su calidad de garantes del proceder de sus militantes no pueden ser responsables de las conductas propias del funcionariado público. Así, del caso en cuestión se desprenden elementos los cuales acreditan que los otrora candidato y presidente interino, incurrieron en uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada en su calidad de servidores públicos, por lo cual no se actualiza la *culpa in vigilando* del partido político denunciado.

De lo contrario, se atentaría contra la independencia que caracteriza a las personas servidoras públicas e implicaría reconocer que los institutos políticos se encuentran en una relación de supra subordinación respecto del funcionariado, es decir, que los partidos políticos influyen, participan o son responsables de las actividades del funcionariado del Estado; máxime si la conducta que quedó acreditada está vinculada con el artículo 134 de la Constitución Federal y no se actualizó otro supuesto para proceder a imponer alguna sanción competencia de este Instituto.

**Tercero. Vista.** En el considerando segundo de la presente resolución, quedaron acreditadas las conductas reprochadas al otrora candidato y al entonces presidente interino, por lo que se procede a dar vista a la autoridad correspondiente, en los términos siguientes:

De los artículos 115, fracción I de la Constitución Federal, 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 2 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se advierte que el Municipio es gobernado por el Ayuntamiento, conformado por la persona titular de la presidencia, regidurías y sindicaturas que la ley determine.

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

---

<sup>47</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-545/2011 y su acumulado, y SUP-RAP-122/2014. Igualmente, sirve de sustento la Jurisprudencia 19/2015 de rubro: "Culpa in vigilando. Los partidos políticos no son responsables por las conductas de sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos".



En ese sentido, una vez que esta autoridad determinó la existencia de la infracción imputada al otrora candidato y al entonces presidente interino se ordena remitir copia certificada del expediente a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, para que resuelva lo conducente respecto de la responsabilidad acreditada y, una vez hecho lo anterior, informe al Consejo General, la determinación, o en su caso, la sanción impuesta, de acuerdo con el artículo 219, fracción III de la Ley Electoral.

Lo anterior, al tomar en consideración que los denunciados en su momento formaron parte del Ayuntamiento del municipio, el cual es la máxima autoridad, por ende, no tiene superior jerárquico.

Por otra parte, se ordena dar vista y remitir copia certificada del expediente en que se actúa, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, con fundamento en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Federal; 42, fracciones I y VI de la Ley Electoral; y 196 y 199 de la Ley General.

Las vistas ordenadas se ejecutarán una vez que la resolución cause estado, en términos del artículo 17, segundo párrafo de la Ley de Medios, y de lo resuelto en la sentencia SM-JDC-562/2018 por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey Nuevo León.

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

## RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se declaran existentes las violaciones relativas a uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, atribuidas a Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro, así como a Pacheli Isidro Demeneghi Rivero, otrora presidente interino del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro.

**SEGUNDO.** Se declara inexistente la conducta relativa a infracción a las normas de propaganda, atribuida a Guillermo Vega Guerrero, otrora candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro, así como a Pacheli Isidro Demeneghi Rivero, otrora presidente interino del Ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/049/18

**TERCERO.** Se declara la inexistencia de las conductas relativas a uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada e infracción a las normas de propaganda, atribuidas a Verónica Hernández Flores, otrora candidata a diputada propietario por el principio de mayoría relativa del Distrito 08 de Querétaro.

**CUARTO.** Se declara la inexistencia de la violación respecto del incumplimiento en el deber de cuidado imputado al Partido Acción Nacional.

**QUINTO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo, dé cumplimiento a lo ordenado en el considerando tercero de esta resolución.

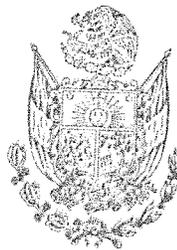
**SEXTO.** Una vez que la resolución quede firme, publíquese un extracto de la misma en el sitio de internet de este Instituto.

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

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

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

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



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA

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

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/PES/057/2018-P.<sup>1</sup>

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

En la resolución se propone tener por acreditada la conducta relativas a: 1) uso indebido de recursos públicos y, 2) promoción personalizada, sin embargo, considero que, en la especie, se actualiza la conducta consistente en violación a las normas de propaganda electoral, de conformidad con lo que expongo enseguida.

Considero que el proyecto da respuesta a dos interrogantes. La primera, relativa a si ¿los servidores públicos con licencia pueden participar en eventos directa o indirectamente organizados por la administración pública municipal para beneficiarse en el marco de un proceso electoral? La segunda, relacionada con resolver si ¿la participación de un servidor público con licencia en un evento organizado por la administración pública, dado el contexto en el que se desarrolla, puede constituir promoción personalizada?

En la resolución se da respuesta a ambas interrogantes en sentido afirmativo, esto es, el aprovechamiento de recursos públicos con fines distintos a los establecidos para ello.

Sin embargo, considero que en la especie no se da respuesta a una interrogante de suma importancia: ¿los candidatos pueden hacer uso de eventos

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



**gubernamentales para realizar proselitismo electoral?** Mi respuesta a esta interrogante, la cual se omite dilucidar en la resolución, es que dicha conducta está proscrita y debe ser sancionada.

En la especie, el artículo 92, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, **prohíbe a los partidos políticos, candidatos, equipos de campaña o a cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo o indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, por lo que dichas conductas serán consideradas como indicio de presión al elector para obtener su voto.**

En el caso, del sumario se advierte, por así reconocerlo uno de los denunciados, su participación en el marco de la ejecución del programa municipal "mujeres emprendedoras", de esta manera, considero que la intervención de candidatos en el marco de la ejecución de un programa gubernamental en el contexto del desarrollo de las campañas electorales, produce un efecto distorsionador de la contienda electoral que atenta contra principios constitucionalmente relevantes como la equidad, la imparcialidad y la neutralidad.

A diferencia de lo sostenido en la resolución, considero que los hechos denunciados en forma alguna se agotan en establecer si estos son o no constitutivos de un indebido ejercicio de recursos públicos o de promoción personalizada, ya que, un análisis de esta naturaleza, escaparía a la posibilidad de dilucidar si una práctica como la denunciada, en el contexto de su ejecución, constituye o no una mala práctica en materia electoral a partir de un uso indebido por parte de partidos políticos o candidatos de programas gubernamentales con fines electorales.



En efecto, tratándose de propaganda electoral, es relevante, más allá de que por su naturaleza esta pueda contener propuestas o promesas de campaña, que en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se identifiquen aquellas conductas, en apariencia permitidas, pero que en el fondo constituyan malas prácticas que pudieran mermar la integridad del proceso electoral, como por ejemplo, las conductas clientelares que implican un intercambio de bienes, servicios, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de apoyo político.

Lo anterior, me conduce a establecer que existen elementos para analizar los hechos denunciados desde una perspectiva preventiva de la infracción con la finalidad de garantizar la integridad electoral, lo que implica identificar posibles malas prácticas que puedan constituir infracciones de esta naturaleza.

Ello, porque más allá de que se analice la presencia o participación de los denunciados en un evento realizado en ejecución de un programa gubernamental, no debe perderse de vista el contexto y la finalidad que su empleo puede perseguir, ya que, de esta manera, sería posible identificar si la propaganda o las circunstancias en las que esta se empleó fue únicamente para dar a conocer las propuestas de los contendientes, respecto de aquella que persiga fines distintos como, por ejemplo, utilizar la ejecución de un programa de gobierno como plataforma con fines proselitistas.

Ante dichas circunstancias considero necesario un actuar reforzado de la autoridad electoral en el que, más allá de su remisión para la determinación de la sanción por diversa autoridad (Entidad Superior de Fiscalización) se ofrezcan mayores garantías al electorado para evitar que personas en posible situación de vulnerabilidad sean manipuladas o coaccionadas, a partir de un empleo indebido de programas gubernamentales con fines proselitistas a partir de la necesidad o de la situación de desventaja en la que estas se ubiquen.



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

Conforme a ello, es necesario que las determinaciones de esta naturaleza, en cumplimiento irrestricto a los principios de legalidad (tipicidad) y exhaustividad, se ocupen de manera completa e integral de todas y cada una de las cuestiones puestas al conocimiento del órgano resolutor a partir de investigaciones dirigidas a conocer la certeza de la narrativa denunciada, lo que implica, en el caso, dilucidar si la propaganda denunciada y la participación de los denunciados fue o no empleada con una finalidad distinta a su naturaleza.

Al respecto, es importante destacar que, como lo sostiene el proyecto, en términos de lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien la propaganda electoral en la que se establezcan propuestas relacionadas con programas sociales o gubernamentales no está proscrita, lo cierto es que la misma ***resulta ilegal cuando es usada con fines clientelares o como en el caso, se apoye de eventos gubernamentales.***

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

Por ello, considero que asumir una determinación, como la que se sostiene en el proyecto, relativa a que dicha conducta solo es constitutiva de un uso indebido de recursos públicos o de promoción personalizada en forma alguna resuelve la problemática que nos ocupa porque deja en vilo la posibilidad de que los candidatos participen en eventos gubernamentales sobre una base de permisibilidad o espacio para presentar propuestas, aspecto del que, desde luego, me aparto, por considerar que, a partir del diseño legal y constitucional vigente, dichas conductas están proscritas y deben ser sancionadas.

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

Con base en lo expuesto, emito el presente **voto concurrente** ya que si bien coincido con la existencia de las conductas infractoras que se abordan en la propuesta, considero que, en la especie, también debe establecerse la actualización de las relacionadas con el empleo de programas gubernamentales con fines electorales, cuyo análisis se omite en dicha resolución y que sí es de la competencia de este órgano resolutor. **FIN DEL VOTO CONCURRENTE. CONSTE.**

