



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/041/18

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: IEEQ/PES/053/2018-P.

DENUNCIANTE: SAMANTHA MARTÍNEZ ÁLVAREZ, REPRESENTANTE PROPIETARIA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO MUNICIPAL DE SAN JOAQUÍN, QUERÉTARO.

DENUNCIADO: J. BELEM LEDESMA LEDESMA, OTRORA CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JOAQUÍN, QUERÉTARO.

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

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

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto de la denuncia presentada por Samantha Martínez Álvarez, representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal de San Joaquín, Querétaro, en contra de J. Belem Ledesma Ledesma, otrora candidato independiente a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Joaquín, Querétaro, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/053/2018-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.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/041/18

- Dirección Ejecutiva:** Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
- Denunciante:** Samantha Martínez Álvarez, representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal de San Joaquín, Querétaro.
- Denunciado u otrora candidato:** J. Belem Ledesma Ledesma, otrora candidato independiente a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Joaquín, Querétaro.

RESULTANDOS

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

I. Presentación de denuncia. El quince de junio de dos mil dieciocho,¹ se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito de denuncia en contra del otrora candidato, por la probable vulneración a las normas de propaganda electoral en contravención a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la Ley Electoral.

II. Recepción y prevención. El diecinueve de junio, la Dirección Ejecutiva, emitió proveído a través del cual tuvo por recibido el escrito de denuncia, y previno al denunciante para que remitiera copias de traslado y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la capital del Estado.

III. Admisión y medidas cautelares. El veintiocho de junio, la Dirección Ejecutiva admitió la denuncia y ordenó emplazar a las partes, a fin de que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos. Asimismo, se pronunció respecto de la improcedencia de la adopción de medidas cautelares.

IV. Audiencia. El diez de julio, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, en la cual estuvo presente el denunciado. De igual manera, se hizo constar la ausencia del denunciante, no obstante que fue notificado.²

V. Vista. El mismo día de la audiencia, se dio vista a las partes para manifestar por escrito lo que a su derecho conviniera dentro del plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación; y se puso a su disposición el expediente de referencia.

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

² Como se desprende de las fojas 27-32 del expediente.



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

CONSIDERANDOS

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/053/2018-P, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 98 y 104, numeral 1, incisos a) y r) de la Ley General; 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción 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 de las partes en sus diferentes etapas procesales.³ Posteriormente, se fija la *litis*, se aborda la valoración de los medios probatorios admitidos a las partes, así como los elementos obtenidos por la Dirección Ejecutiva y, finalmente, se analiza si se acredita o no la existencia de las violaciones imputadas.

I. Planteamiento del caso

Las partes, al comparecer en el presente procedimiento, realizaron las imputaciones y defensas que consideraron pertinentes. Además, ofrecieron los medios probatorios que a su juicio las corroboran.

A. Denunciante

Del análisis de la denuncia presentada, se advierte que el denunciante refirió que el otrora candidato hizo entrega de bolsas, las cuales son elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral.

B. Denunciados

El otrora candidato señaló, esencialmente, que se repartieron trescientas sesenta y cuatro bolsas, no obstante, la entrega se suspendió cuando se enteró que estaba violentando la normativa electoral, sin que estuviera actuando de mala fe. También, durante la audiencia de pruebas y alegatos, puso a disposición las ciento veintiséis bolsas sobrantes en físico, y solicitó a esta autoridad tomar en cuenta las atenuantes al momento de la imposición de la sanción.

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



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

El denunciante alude el probable incumplimiento a las normas de propaganda electoral, en contravención a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la Ley Electoral. En ese sentido, la observancia o inobservancia de la citada normativa se resolverá al momento del análisis al caso concreto, por lo cual esta autoridad debe determinar si se materializa o no una infracción a las leyes electorales.

Asimismo, al no advertirse de manera preliminar y manifiesta una causal de improcedencia, esta autoridad considera que para determinar o no la violación de la citada legislación, es preciso valorar las pruebas aportadas a la luz de los preceptos jurídicos, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto, atendiendo la jurisprudencia 45/2016.⁵

III. Litis. La controversia se centra en determinar el otrora candidato vulneró las normas de propaganda electoral, en contravención a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la Ley Electoral.

IV. Valoración de los medios probatorios

1. Pruebas que obran en autos

Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores.⁶

A. Denunciante

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

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

⁵ 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".

⁶ Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017, SUP-JRC-277/2017 y SM-JDC-454/2018.



1. Una bolsa blanca con el emblema del otrora candidato,⁷ en el cual se desprenden las leyendas "SAN JOAQUÍN", "PROGRESA", "J. Belem Ledesma Ledesma" e "Independiente".
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

El denunciante, también acompañó su escrito con un dispositivo USB, empero, al no haber acudido a la audiencia de pruebas y alegatos y, por ende, no ofreció los medios para la reproducción del dispositivo referido, razón por la cual se tuvo por desierta la prueba, en términos del artículo 44 de la Ley de Medios.

B. Denunciado

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

1. Copia certificada de una factura con folio fiscal: 548D43EB-2B99-4A0D-AF13-39FF8FBF6B5B, expedida por: FILEMON (*sic*) FEREGRINO PUEBLA, con RFC: FEPPF741030DZ7, por concepto, entre otros, de "bolsa impresa varios colores" en cantidad de: 500.⁸
2. Copia certificada de lo que al parecer es el "control de almacén" del otrora candidato, en el que se observa lo que en apariencia es el control de entradas y salidas de diversos materiales.
3. Ciento veintiséis bolsas negras con el emblema del candidato independiente, en el cual se advierten las leyendas "SAN JOAQUÍN", "PROGRESA", "J. Belem Ledesma Ledesma" e "Independiente".

2. Valoración y alcance de las pruebas

Esta autoridad procede a determinar el valor y alcance de las pruebas ofrecidas conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral; lo cual se realiza conforme a lo siguiente:

⁷ El cual se invoca como hecho público y notorio por estar registrado en los archivos de este Instituto en el expediente IEEQ/CMSJ/RCA/001/2018-P.

⁸ Este documento fue exhibido en original en la audiencia de pruebas y alegatos, no obstante se hizo su devolución por así solicitarlo el denunciado, previa copia que se certificó y se ordenó agregar en autos para los efectos conducentes.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Las pruebas identificadas en los numerales 1 y 2 dentro de los admitidos al denunciado, constituyen documentales privadas, con valor indiciario conforme a los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracción II, 43 y 47, fracción II de la Ley de Medios.

Los medios probatorios señalados con los numerales 2 y 3 dentro de aquellos admitidos al denunciante, se valoran en términos de los artículos 38, fracciones V y VI, y 46 de la Ley de Medios. Estas solo tendrán valor probatorio pleno siempre que a juicio de esta autoridad, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados.

Las pruebas enunciadas en el numeral 1 en el apartado de los admitidos al denunciante, así como el medio probatorio identificado en el numeral 3 de los admitidos al denunciado, se valoran en términos de los artículos 38, fracción VI, 46, párrafo segundo, y 47, fracción II de la Ley de Medios. Tales pruebas, tienen valor probatorio pleno por obrar físicamente como anexo en el expediente en que se actúa.

3. Hechos acreditados

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Medios, según el cual son objeto de prueba los hechos controvertidos, mas no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes; así como del análisis en lo individual y en su conjunto realizado a las pruebas que obran en el expediente, de acuerdo con los artículos 242 de la Ley Electoral; 38, fracciones II, V y VI, 43, 46 y 47, fracción II de la Ley de Medios, se acredita lo siguiente:

1) Candidatura del denunciado. Es un hecho público y notorio⁹ que J. Belem Ledesma Ledesma, tuvo la calidad de candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento del Municipio de San Joaquín, dentro del presente proceso electoral 2017-2018, bajo la figura de candidatura independiente.¹⁰

2) Existencia de la propaganda electoral denunciada. Es un hecho reconocido por el denunciado que, durante el periodo de campañas electorales, entregó propaganda electoral consistente en bolsas elaboradas con material que no se ajustaba a lo establecido en los artículos 92, párrafo tercero y 103, fracción VIII de Ley Electoral. De igual manera, se tiene por acreditado que el otrora candidato adquirió quinientas de las bolsas motivo de denuncia, de las cuales entregó al electorado trescientas setenta y cuatro, y puso a disposición de esta autoridad las ciento veintiséis sobrantes.

⁹ 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".

¹⁰ Como obra en el expediente IEEQ/CMSJ/RCA/001/2018-P,



V. Análisis de las conductas imputadas

En este apartado se analiza si, a partir de los hechos acreditados, se actualizan o no las violaciones denunciadas, consistentes en la contravención a las normas de propaganda electoral, 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. Propaganda electoral

El artículo 100, fracción III de la Ley Electoral, prevé 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, tales como escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones, debiendo abstenerse de expresiones que calumnien a las personas o implique violencia política de género.

De igual manera, de conformidad con el artículo 101, segundo párrafo del mismo ordenamiento, las campañas para diputaciones y ayuntamientos, darán inicio cuarenta y ocho días naturales anteriores al día de la elección. Tratándose de nuestra entidad, el periodo de campañas comprendió del catorce de mayo al veintisiete de junio.

Por su parte, las reglas para su elaboración e impresión; se encuentran en los artículos 92, párrafo tercero y 103 fracción VIII de la Ley Electoral, las cuales precisan que la propaganda electoral debe ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.

B. Caso concreto

El denunciante manifestó que el otrora candidato hizo entrega de propaganda electoral, consistente en bolsas, elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral; para tal efecto, sustentó su dicho con una bolsa blanca con el emblema del denunciado en el que se desprenden las leyendas "SAN JOAQUÍN", "PROGRESA", "J. Belem Ledesma Ledesma" e "Independiente".

Al respecto, el otrora candidato aceptó haber repartido bolsas con las características señaladas por el denunciante. También, manifestó que adquirió quinientas bolsas, obsequiando únicamente trescientas setenta y cuatro, ya que en cuanto tuvo conocimiento de la vulneración a la normativa electoral, suspendió la entrega; de igual modo, puso a disposición de esta autoridad las ciento veintiséis sobrantes.



Así, en virtud de que el otrora candidato fue emplazado por la probable contravención a los artículos 92, párrafo tercero y 103 fracción VIII de la Ley Electoral, y éste reconoció que las bolsas motivo de denuncia no se ajustaban al ordenamiento en cita; se concluye que la propaganda de mérito no cumplía con la característica de ser reciclable, fabricada con material biodegradable o bien que contenía sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.

Cabe manifestar, que la teleología de los preceptos vulnerados, atiende a evitar la contaminación generada por la elaboración de propaganda electoral con material que afecte la salud de las personas o el medio ambiente, y pretende generar una cultura de respeto por el entorno ecológico; aunado a que el incumplimiento a la normativa electoral por parte del otrora candidato, lo colocó en una situación de ventaja a su favor en detrimento de las demás candidaturas y fuerzas políticas que participan en el proceso electoral local 2017-2018.

En consecuencia, con fundamento el artículo 36 de la Ley de Medios, el cual prevé que los hechos reconocidos por las partes no están sujetos a prueba, toda vez que el denunciado aceptó haber entregado trescientas setenta y cuatro bolsas elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral, conforme a lo descrito en la factura que ofreció como prueba el otrora candidato y las ciento veintiséis bolsas que obran en el sumario, se tiene por acreditada la vulneración a las normas de propaganda electoral, en contravención a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la ley en cita.

Tercero. Imposición de las sanciones. En el presente apartado, para la individualización de la sanción correspondiente al otrora candidato se atenderá al artículo 218, fracción II de la Ley Electoral, considerando los criterios emitidos por la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia IV/2018¹¹ y las tesis relevantes S3EL 028/2003,¹² S3EL 133/2002¹³ y S3EL 012/2004.¹⁴

I. Calificación de la falta. Para calificar debidamente la falta, este órgano superior de dirección procede a valorar los elementos siguientes:

a) Tipo de infracción (acción u omisión). La conducta del denunciado se tradujo en una acción, dado que entregó bolsas con propaganda electoral, elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral, en contravención a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la citada ley.

¹¹ De rubro: "Individualización de la sanción. Se deben analizar los elementos relativos a la infracción, sin que exista un orden de prelación".

¹² De rubro: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes".

¹³ De rubro: "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".

¹⁴ De rubro: "Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso".



b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar

Modo. El otrora candidato entregó trescientas setenta y cuatro bolsas con propaganda electoral, elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral.

Tiempo. Se tuvo conocimiento de la conducta infractora el quince de junio, durante el desarrollo del presente proceso electoral.

Lugar. El denunciado entregó la propaganda electoral en el municipio de San Joaquín, el cual corresponde al municipio para el que contendió durante el proceso electoral 2017-2018.

c) Comisión intencional o culposa de la falta. La conducta desplegada por el otrora candidato, fue culposa, pues no se cuenta con elementos que demuestren la intencionalidad manifiesta de infringir la normatividad electoral.

d) Trascendencia de las normas transgredidas. La infracción realizada por el denunciado contravino a los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la Ley Electoral, en tal virtud la teleología de los preceptos vulnerados, atiende a evitar la contaminación generada por la elaboración de propaganda electoral con material que afecte la salud de las personas o el medio ambiente, y pretende generar una cultura de respeto por el entorno ecológico, aunado a que el incumplimiento a la normativa electoral por parte del otrora candidato, lo colocó en una situación de ventaja a su favor en detrimento de las demás candidaturas y fuerzas políticas que participan en el proceso electoral local 2017-2018.

e) Intereses, valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse. Al vulnerar la normativa electoral en los términos precisados, se pusieron en peligro los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral.

f) Reiteración de la infracción. Se estima que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada y sistemática, pues no existe constancia de que el denunciado hubiere cometido de manera constante, repetitiva y con anterioridad, faltas del mismo tipo.

g) Singularidad o pluralidad de la falta cometida. En la presente causa, existe singularidad en la falta reprochada al otrora candidato, en la medida que la conducta se traduce en una sola infracción a los artículos invocados.



h) Condiciones externas y los medios de ejecución. De las pruebas que obran en el sumario, se tiene por demostrado que el otrora candidato adquirió quinientas bolsas, de las cuales obsequió trescientas setenta y cuatro bolsas, al electorado del municipio de San Joaquín; poniendo las ciento veintiséis sobrantes a disposición de esta autoridad.

En virtud de que quedó acreditada la falta cometida, se procede a calificarla; para ello, se toma en consideración el análisis efectuado de cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa.

Este órgano superior de dirección estima que las circunstancias en que acontecieron los hechos atenúan la falta cometida y, por tanto, deben ser tomadas en cuenta al momento de la imposición de la sanción correspondiente. Tales circunstancias consisten en la inexistencia de reiteración de la conducta descrita y ausencia de dolo en el obrar, así como que fue una conducta singular.

La conducta infractora por el denunciado se califica como leve, por las siguientes razones:

En concepto de esta autoridad, no es posible calificarla como levísima, pues en tal calificación sólo pueden estar incluidas aquellas conductas, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral; en esta calificación únicamente se encuentran las infracciones que vulneran la normatividad en materia electoral, empero, con dicha vulneración no se produce, ni siquiera la posibilidad de la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados.

En ese sentido, la infracción cometida por el denunciado consistente en la entrega de trescientas setenta y cuatro bolsas con propaganda electoral, elaboradas con material distinto al permitido por la Ley Electoral, constituye una infracción a la normatividad electoral, que se traduce en la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados, es decir, los principios de equidad y legalidad en la contienda electoral; sin constituir una afectación real y directa a dichos bienes. En tal virtud, la irregularidad se califica como leve y no grave.

De igual manera, no existen elementos probatorios para acreditar que el denunciado ante la omisión de ajustar su conducta a la norma electoral tuviera como objeto desear y buscar (elemento volitivo) la producción del resultado transgresor de la norma infringida. No pasa desapercibido, que el otrora candidato puso a disposición de esta autoridad, las ciento veintiséis bolsas sobrantes.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

II. Individualización de la sanción. Una vez que se calificó la falta acreditada y analizados los elementos que concurrieron en su comisión, se procede a individualizar la sanción, para lo cual se ponderarán dichos elementos, con el propósito de seleccionar las sanciones a imponer y, conforme a los límites que establezca, señalar sus medidas, en atención a las circunstancias de carácter objetivo y las de carácter subjetivo; para lo cual se analizan los siguientes elementos:

a) Calificación de la gravedad de la infracción. Esta autoridad calificó la falta como leve, por las consideraciones que se han establecido; por lo que queda expuesto que se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el denunciado; ante esas circunstancias, el otrora candidato debe ser sujeto a una sanción, la cual al tomar en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,¹⁵ se considera apropiada a efecto de disuadirlas de realizar conductas similares en el futuro y proteja las normas a las que se ha hecho mención.

b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios. La conducta de mérito se tradujo en una falta de peligro, toda vez que no se acredita la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal transgredida, consistente en los principios de equidad y legalidad que debe regir la contienda electoral. Asimismo, se precisa que no se cuenta con elementos para determinar un eventual beneficio o lucro obtenido con la comisión de la falta.

c) La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones. En términos del artículo 220, párrafo segundo de la Ley Electoral, se considerará reincidente al infractor que, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la ley, incurra nuevamente en la misma conducta dentro de los cinco años posteriores a la infracción anterior.¹⁶ En el caso concreto, en los archivos del Instituto no existen medios probatorios relacionados para acreditar que el denunciado hubiere incurrido en conductas similares y que esta autoridad pudiera considerar para los efectos de individualizar la sanción correspondiente, sino solo la falta acreditada en autos.

III. Imposición de la sanción. Los parámetros que se tomarán 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,

¹⁵ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta; reiteración de la infracción (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

¹⁶ Al respecto, deben considerarse también los elementos mínimos que se deben considerar para que se actualice la reincidencia, los cuales han sido señalados por la Sala Superior en la jurisprudencia 41/2010, de rubro: "Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización".



se desprenden del análisis efectuado a la conducta cometida por el denunciado, con base en los criterios de la Sala Superior.¹⁷

Primeramente se puntualiza que, del análisis de los elementos objetivos y subjetivos los cuales rodearon la contravención de la norma, se advierte que las atenuantes de la responsabilidad del infractor son: a) la conducta fue calificada como leve, por las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon la contravención de las normas; b) la conducta se tradujo en la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados, sin llegar a afectarlos de manera real y directa; c) existió ausencia de reincidencia, reiteración y dolo en el obrar; d) se trató de una infracción singular; y e) el denunciado reconoció haber cometido la conducta infractora y puso a disposición de esta autoridad las ciento veintiséis bolsas restantes. Además, no existen elementos que agraven la conducta infractora.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta cometida por el denunciado, que fue calificada como **leve**, así como 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.

Acorde con lo dispuesto en el precepto legal de referencia, así como en los artículos 92, párrafo tercero, 103, fracción VIII, 210, fracción VII y 229, fracción II de la Ley Electoral, constituyen infracciones que deben sancionarse en atención a dos factores, como son la gravedad de la infracción, así como el grado de responsabilidad del infractor.

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

¹⁷ 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".



En ese tenor, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.¹⁸ Por ello, corresponde seleccionar cuál de las sanciones establecidas en el artículo de mérito resulta idónea para cumplir con el propósito disuasivo e inhibitorio de conductas similares a la cometida y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

1. Imposición de sanción. La falta acreditada al denunciado se calificó como leve, tomando en consideración las atenuantes que han quedado precisadas. Así las cosas, esta autoridad estima que la sanción prevista en el inciso b) del artículo 218, fracción II, consistente en una multa de una hasta cinco mil veces de Unidad de Medida y Actualización, no es idónea para ser impuesta al otrora candidato, pues es excesiva y desproporcionada, en atención a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se cometió la conducta; en ese sentido, por mayoría de razón, sería desproporcionado la sanción prevista en el inciso c) de dicho artículo consistente en dejar sin efectos el registro concedido al denunciado, aunado a que es materialmente imposible, en virtud de que ha quedado concluido el desarrollo de las campañas electorales.

En consecuencia, con base en los razonamientos precedentes y partiendo de la premisa de que la sanción a imponer debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso; este Consejo General considera que por tratarse de una infracción leve, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción II, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte de la denunciada y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

Las sanción impuesta al denunciado se hará efectiva una vez que la determinación cause estado, mediante informe que se rinda en la sesión pública que corresponda, de acuerdo a lo señalado en el artículo 218, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral.

Cuarto. Vista. En el considerando segundo de la presente resolución quedaron acreditadas las conductas reprochadas al otrora candidato, por lo que se ordena dar vista y remitir copia certificada del expediente en que se actúa, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al momento en que esta determinación cause estado.¹⁹ Lo anterior con fundamento los artículos 196 y 199 de la Ley General.

¹⁸ Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

¹⁹ Sirve de sustento 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 declara existente la violación objeto de denuncia atribuida a J. Belem Ledesma Ledesma, otrora candidato independiente a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de San Joaquín, Querétaro, en términos del considerando segundo, y se impone al citado otrora candidato la sanción establecida en el considerando tercero, ambos de esta resolución, misma que se hará efectiva una vez que la presente determinación cause estado.

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

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

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

M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO
Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo

VOTO 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/PES/053/2018-P.

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:

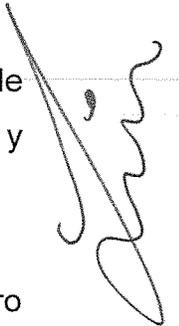
En el proyecto se propone tener por acreditada la conducta relativa a la entrega de propaganda electoral con material que incumple con las características de ser reciclable, fabricado con material biodegradable, o bien, que no sea nocivo para la salud y el medio ambiente, requisitos previstos en el artículo 92, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro,

Si bien coincido con la resolución en lo relativo a la existencia de la citada infracción, me aparto de las consideraciones relativas a la determinación de una amonestación porque considero que, en la especie, **lo procedente es la imposición de una multa**¹.

En el caso, el denunciante refirió que el entonces candidato, hizo la entrega de bolsas con propaganda electoral, las cuales fueron fabricadas con material (lona) y distinto al permitido por la citada ley (foja 3).

Al respecto, el denunciado reconoció haber entregado trescientas setenta y cuatro bolsas con las características antes referidas y que las mismas carecían de los requisitos previstos en la Ley Electoral del Estado por lo que puso a disposición de la autoridad electoral un total de ciento veintiséis restantes (foja 48).

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



De esta manera, si bien comparto la decisión de fondo, relativa a la existencia de la violación objeto de denuncia, considero insuficiente la imposición de una amonestación pública.

Lo anterior, porque los partidos políticos y candidatos independientes tienen el deber legal de verificar que la propaganda electoral cumpla con los parámetros previstos en los artículos 92, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Por ello, no debe perderse de vista que el bien jurídico vulnerado es el relativo al cumplimiento sobre reglas de propaganda electoral, aunado a que lo que se protege con dichas disposiciones es el cuidado y preservación del medio ambiente, por lo que, la imposición de la amonestación, desde mi punto de vista, carece de efectividad para disuadir de la comisión de conductas futuras y sienta un precedente riesgoso que lejos de desincentivar su comisión, puede generar una inadecuada percepción de impunidad y, con mucha probabilidad, un precedente adverso que incentivaría un efecto multiplicador.

En efecto, una de las finalidades del procedimiento administrativo sancionador electoral es la de erigirse en una vía correctiva del orden jurídico transgredido, lo que implica que la sanción, además de ser proporcional, debe estar encaminada a reestablecer el orden violentado a partir de condiciones disuasivas de conductas futuras.

Lo anterior, está vinculado directamente con la eficacia de la sanción, la cual persigue 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, es decir, la medida sancionatoria debe reflejar intencionalidad manifiesta del Estado para garantizar la no repetición de la conducta.

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 futuras².

Así, la sanción que deba imponerse por la trasgresión a una norma prohibitiva cuyo cumplimiento guarda una relación especial con la afectación de bienes jurídicos encaminados a generar condiciones de regularidad y homogeneidad en las propuestas que presentan los partidos políticos y candidatos, debe ser adecuada, eficaz y proporcional, pero sobre todo, encaminada a garantizar un mínimo probabilístico de no repetición y de disuasión de conductas futuras.

Ello, 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 amonestación a todo aquél que cometa una conducta similar, ya que, el sujeto infractor, con pleno conocimiento de la determinación de esta autoridad en casos análogos, podría llevar a cabo dichas conductas sin consecuencias que le reporten un perjuicio sustancial.

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 respeto a las reglas de participación política, máxime cuando se trata de sujetos cualificados como en el caso los partidos políticos, su militancia o las candidaturas, quienes tienen a su cargo obligaciones constitucionalmente relevantes en la conducción y promoción de los valores democráticos.

² 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.

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 cumple.³

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.⁴ 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.⁵

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

³ 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, IJ-UNAM, 2015, p. 247.

⁴ *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.

⁵ 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;

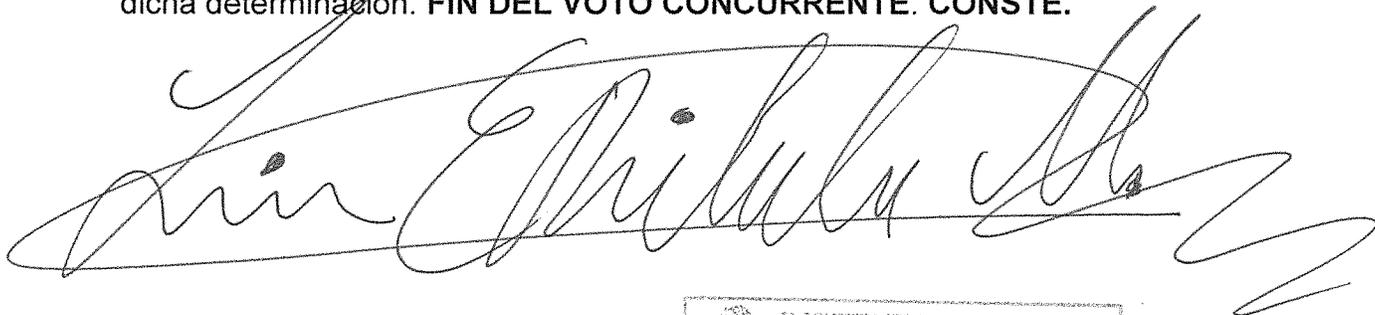
que las autoridades se abstengan de ejecutarlas. En suma, envía el mensaje de que la desatención de las leyes no genera consecuencias o son ínfimas las que pudieran producirse.

Al respecto, el Índice Global de Impunidad indica que México encabeza la lista de países con mayor percepción de impunidad y, a nivel global, se encuentra dentro de los primeros países con mayor percepción en esta materia.⁶

El contexto importa, porque denota la necesidad de generar cambios que permitan transformar y revertir prácticas inadecuadas en los procesos electorales cometidas por sujetos cualificados cuyo deber primordial se cierne en promover los valores democráticos.

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

Con base en lo expuesto, emito el presente **voto concurrente** ya que si bien coincido con la existencia de una conducta contraventora de la normatividad electoral, me aparto de la misma en lo relativo a la imposición de una amonestación, ya que, en mi concepto, lo procedente es la imposición de una multa; ello, con independencia de las medidas de prevención y de reparación integral que se estimen pertinentes y que, en mi consideración, también debieron valorarse en dicha determinación. **FIN DEL VOTO CONCURRENTES. CONSTE.**



⁶ Cfr. Índice Global de Impunidad, Dimensiones de la Impunidad Global, Consultable en la siguiente liga: <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>;

