



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: IEEQ/PES/034/2018-P.

DENUNCIANTE: EDUARDO MANUEL RUBIO DORANTES, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO MUNICIPAL DE EZEQUIEL MONTES, QUERÉTARO.

DENUNCIADOS: ELVIA MONTES TREJO, OTRORA CANDIDATA A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES, QUERÉTARO; Y LA COALICIÓN "JUNTOS HAREMOS HISTORIA", CONFORMADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA, ENCUENTRO SOCIAL Y DEL TRABAJO.

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 Eduardo Manuel Rubio Dorantes, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Municipal de Ezequiel Montes, Querétaro, en contra de Elvia Montes Trejo, otrora candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, y la coalición "Juntos Haremos Historia", conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/034/2018-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.
Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
Denunciante:	Eduardo Manuel Rubio Dorantes, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Municipal de Ezequiel Montes, Querétaro.
Candidata o denunciada:	Elvia Montes Trejo, otrora candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro.
Coalición:	Coalición "Juntos Haremos Historia", conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo.
Consejo Municipal:	Consejo Municipal de Ezequiel Montes, Querétaro.
Secretario Técnico:	Secretario Técnico del Consejo Municipal de Ezequiel Montes, Querétaro.

RESULTANDOS

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

I. Presentación de denuncia. El dos de junio de dos mil dieciocho,¹ se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto el oficio CMEM/123/2018, signado por el Secretario Técnico, mediante el cual remitió la denuncia y sus anexos, interpuesta por el denunciante, por la probable contravención a la normativa electoral.

II. Recepción y diligencias preliminares. Mediante proveído de cuatro de junio, se tuvo por recibida la denuncia, y se ordenó realizar diligencias preliminares para dar fe de respecto de la existencia de la propaganda señalada en la denuncia.

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



III. Acta circunstanciada. El seis de junio, el Secretario Técnico del Consejo Distrital 14, con sede en de Cadreyta de Montes, en auxilio de las labores de la Dirección Ejecutiva, levantó el acta circunstanciada de fe de hechos, la cual remitió a este Instituto por oficio CD14/155/2018.

IV. Admisión y medidas cautelares. El dieciséis 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, entre otros aspectos, se pronunció respecto de la procedencia de las medidas cautelares y ordenó a las personas denunciadas, cubrir de manera definitiva la propaganda electoral motivo de denuncia.

V. Cumplimiento de medidas cautelares. El veintidós de junio, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito signado por el representante legal de la denunciada, mediante el cual manifestó haber dado cumplimiento a las medidas cautelares decretadas y anexó diversas imágenes que a su dicho lo acreditan.

VI. Audiencia. El veintitrés de junio, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, en la cual estuvieron presentes las partes.

VII. Vista. El mismo día de la audiencia, se dio vista a las partes para que manifestaran 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.

VIII. Estado de resolución. El veintiséis 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/034/2018-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; 34, fracción I, 61, fracción XXXV, 103, fracción VII, 210, fracción VI, 211, fracción IV, 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.² 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 la existencia de propaganda pintada en bardas que publicita a la otrora candidata postulada por la coalición, en contravención al artículo 103 fracción VII de la Ley Electoral, ubicadas en:

- a) Carretera San Juan del Río-Xilitla, aproximadamente en el kilómetro 31, La Redonda, Ezequiel Montes, Querétaro, al lado de compra y venta de Borregos "El Almarsigo" y al lado de frenos de aire "Rojo", justo donde se encuentra una señalética integral de ruta, arte, queso y vino.
- b) Calle Agustín Melgar, esquina con calle Joaquín Vega en el auto lavado y compra y venta de carros usados "Fernandos", frente a Maicería Ma. Fernanda, colonia Centro, Ezequiel Montes, Querétaro.
- c) Calle Sor Amado Nervo (*sic*), esquina con calle Sor Juana Inés de la Cruz, colonia La Uca, Ezequiel Montes, Querétaro, frente a "carnitas".

Además, el denunciante señaló que la propaganda denunciada es "insidiosa", "oportunista" y pretende confundir al electorado, pues, a su juicio, incita a la ciudadanía al llamado del voto, en afectación a la contienda electoral, ya que, sostiene, que en ésta se observan las leyendas: "MORENA PARA LA PRESIDENCIA" y los nombres de los partidos políticos: Morena, del Trabajo y Encuentro Social.

² Dichas manifestaciones se tienen por reproducidas como si se insertasen a la letra, a fin de evitar repeticiones innecesarias.



De igual manera, afirma que en la propaganda aparece una caricatura la cual también se encontró en la casa de campaña de la otrora candidata, según aduce, desde hace más de veinte días antes de la presentación de la denuncia. Asimismo, que ésta se ubicaba en lonas, espectaculares, volantes, trípticos, estampas, micro perforados para autos, y en la red social *Facebook*. Por último, refirió que la imagen caricaturizada es la que utiliza la denunciada en cada *meeting*.

B. Denunciados

La candidata esencialmente negó que haya pintado u ordenado pintar las bardas en cuestión; precisando que el denunciante no acreditó que ella hubiera participado en el hecho denunciado; señaló que la propaganda correspondía a la presidencia de la República y no a la candidatura a la presidencia municipal como manifiesta el denunciante, dado que en los hechos, se omitió señalar el texto completo: "MORENA PARA LA PRESIDENCIA A LA REPÚBLICA".

Por su parte, la coalición, al dar contestación a la denuncia, señaló en esencia lo siguiente:

- a) En cuanto a la medida cautelar, refirieron haber concedido su adopción, así como informar su cumplimiento, presentando los medios probatorios que a su juicio lo corroboran.
- b) Desconocieron haber pintado u ordenado pintar dichas bardas, al aducir que la propaganda dice de manera textual: "ESTE 1 DE JULIO VOTA POR MORENA PARA LA PRESIDENCIA A LA REPÚBLICA" y, además, no señala el cargo para presidenta municipal; por tanto, a su dicho, la propaganda corresponde a la elección federal.
- c) Respecto a la figura de una mujer con chaleco que aparece en la propaganda, sostuvieron que no es la otrora candidata, sino las personas que realizan el trabajo territorial, conocidas como *cof's*, brigadistas y promoción del voto.
- d) Refirieron un total apego a la prohibición de la Ley Electoral, además de que no cuentan con el presupuesto para realizar dichas actividades; pues afirmaron que sus campañas son austeras y basadas en la información directa que se obtiene de la ciudadanía, y al entregar su periódico "Regeneración".
- e) Manifestaron deslindarse de la propaganda que se les atribuye, al aducir que están en contra de realizar actos o hechos que violen lo previsto en la Ley Electoral, así como no tener conocimiento, autorizar, aprobar o participar en la pinta de las bardas motivo de denuncia.



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.³ De este modo, puesto que el denunciado no invocó y esta autoridad no advirtió, de manera preliminar y manifiesta, alguna causal de improcedencia; para estar en posibilidad de poder determinar o no una posible vulneración de la legislación electoral, es preciso valorar las pruebas aportadas a la luz de los preceptos jurídicos, lo cual implica entrar al análisis del fondo del presente asunto.⁴

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

- a) La entonces candidata vulneró las normas de propaganda electoral, en contravención a los artículos 103, fracción VII, y 211, fracción IV de la Ley Electoral, en relación con el artículo 4 del citado ordenamiento.
- b) La coalición incumplió con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*), en contravención con los artículos 34, fracción I, y 210, fracción VI de la ley invocada.

IV. Valoración de los medios probatorios

Para determinar si las conductas denunciadas vulneran la norma en materia electoral, se considerará la actualización de los elementos correspondientes, a la luz de los medios probatorios que obran en autos, tomando en cuenta el principio dispositivo aplicable en materia de prueba en los procedimientos especiales sancionadores.⁵

A. Denunciante

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

1. Ocho fotografías a color, que de acuerdo al denunciante corresponden a imágenes de los lugares donde se encontró pintada la propaganda denunciada y en la cual, afirmó, se promocionó a la candidata, así como a la coalición.

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

⁴ 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".

⁵ Lo anterior encuentra sustento en los expedientes SUP-JRC-254/2016, SUP-JRC-199/2017, SUP-JRC-277/2017 y SM-JDC-454/2018.



2. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

B. Denunciados

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

1. Doce fotografías que anexó a su escrito, de las cuales a su juicio se acredita el cumplimiento de las medidas cautelares.
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

Por su parte, las pruebas admitidas a la coalición, fueron las siguientes:

1. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.
2. Instrumental de actuaciones.
3. Cinco fotografías, que anexo al escrito exhibido, las cuales a su juicio acreditan su dicho.

C. Diligencias realizadas por la autoridad sustanciadora

1. El seis de junio, el Secretario Técnico del Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta de Montes, levantó el acta circunstanciada en atención al proveído de cuatro de junio emitido por la Dirección Ejecutiva, en el cual verificó la existencia de tres inmuebles con la propaganda electoral motivo de inconformidad en los domicilios señalados por el denunciante; caracterizados por contener los emblemas de los partidos políticos Encuentro Social y del Trabajo, con el siguiente texto: "ESTE 1 DE JULIO VOTA morena para la presidencia" y en letras color negro de aproximadamente veinte centímetros el texto "A LA REPUBLICA"(sic), asimismo, del lado izquierdo de la palabra "morena" se advirtió la imagen caricaturizada de una mujer con cabello largo en color café, camisa blanca y chaleco color marrón oscuro.
2. El veinticinco de junio, el Secretario Técnico, levantó el acta circunstanciada en atención al proveído de veinticuatro de junio dictado por la Dirección Ejecutiva, en el cual se dio fe del cubrimiento definitivo de la propaganda denunciada, en cumplimiento a las medidas cautelares dictadas por la citada dirección.
3. El veintiséis de junio, personal adscrito a la Dirección Ejecutiva, levantó acta circunstanciada a través del cual constató la existencia de la cuenta pública



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

en la red social *Facebook*, correspondiente a la usuaria “Elvia Montes Trejo”, en la que se visualizaba lo siguiente:

- a) Una imagen caricaturizada de una persona de género femenino con cabello largo rojizo, camisa blanca y chaleco marrón, de la que se observa el pulgar de su mano izquierda levantado; así como las leyendas: “ELViA” (*sic*) en letras negras y rojas, “MONTES” en letras grises y “ESTE 1 DE JULIO YO VOTO ASI (*sic*)” y el emblema del partido político Morena con una equis negra encima, entre otros elementos.
- b) Tres publicaciones realizadas el veintidós de junio a las quince horas con trece minutos, a las quince horas y a las catorce horas con cuatro minutos, las cuales coinciden en la imagen caricaturizada anteriormente descrita. Sirve de ilustración la siguiente imagen:



D. Alcance y valor probatorio

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

- a) Los medios probatorios en el numeral 1 correspondientes al denunciante, la enunciada en el mismo numeral dentro de las admitidas a la otrora candidata, y la identificada en el numeral 3 de las aportadas por la coalición, 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.
- b) Los medios probatorios establecidos en el numeral 2 dentro de los admitidos al denunciante, 2 y 3 correspondientes a la denunciada; así como 1 y 2 dentro de los admitidos por la coalición 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.

- c) Las actas circunstancias referidas en el apartado de diligencias realizadas por la autoridad substanciadora, constituyen documentales públicas al tratarse de actuaciones emitidas por autoridades electorales en ejercicio de sus funciones, con valor probatorio pleno conforme a los artículos 242 de la Ley Electoral; y 38, fracción I, 42, fracciones II y IV, y 47, fracción I de la Ley de Medios.

E. 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 I, II, V y VI, 42, fracciones II y IV 43, 46 y 47 fracciones I y II de la Ley de Medios, se acredita que:

1) Candidatura de la denunciada. Es un hecho público y notorio⁶ para esta autoridad, que Elvia Montes Trejo contendió al cargo a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, dentro del proceso electoral 2017-2018, postulada por la coalición.

2) Existencia de la propaganda electoral. Del acta circunstanciada levantada por el Secretario Técnico del Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta de Montes, se constató la existencia de lo siguiente:

- a) Un inmueble con una barda de aproximadamente treinta metros de largo por tres metros de altura, ubicada en *calle Sor Amado Nervo (sic), esquina con calle Sor Juana Inés de la Cruz, Colonia La Uca, Ezequiel Montes, Querétaro, enfrente a "carnitas"*, con las coordenadas geográficas latitud 20° 40' 11.2" N y longitud 99° 54' 10.4" W tomadas de la aplicación *google maps*; en la que se encontró propaganda electoral pintada con las siguientes características: una dimensión de dos metros de alto por seis metros de largo con fondo blanco y texto marrón, así como los emblemas de los partidos políticos Encuentro Social y del Trabajo, con el siguiente texto "ESTE 1 DE JULIO VOTA morena para la presidencia" y en letras color negro de aproximadamente veinte

⁶ 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".



centímetros el texto "DE LA REPUBLICA" (*sic*), asimismo, del lado izquierdo de la palabra "morena" se advierte la imagen caricaturizada de una mujer con cabello largo en color café, camisa blanca y chaleco color marrón oscuro.

- b) Un inmueble con una barda de aproximadamente doce metros de largo por dos metros y medio de alto, la cual se encuentra pintada con fondo blanco y texto marrón, ubicada en calle *Agustín Melgar, esquina con calle Joaquín Vega, en autolavado y compra y venta de carros usados "Fernandos", frente a Maicera Ma. Fernanda, colonia Centro, Ezequiel Montes, Querétaro, con las coordenadas geográficas* latitud 20° 39' 59.7" N y longitud 99° 54' 05.2" W tomadas de la aplicación *google maps*, en la que se aprecia los contenidos y características de la propaganda señalada.
- c) Un inmueble con una barda con una longitud aproximada de dieciocho metros de largo por dos metros de alto se encuentra pintada con fondo color blanco y texto color marrón, ubicada en *carretera San Juan del Río-Xilitla, aproximadamente en el kilómetro 31, La Redonda, Ezequiel Montes, Querétaro, a un lado de compra y venta de Borregos "El Almarsigo" y del negocio de frenos de aire "Rojo", en donde se encuentra una señal integral de ruta, arte, queso y vino, con las coordenadas geográficas* latitud 20° 38' 45.8" N y longitud 99° 54' 17.8" W tomadas de la aplicación *google maps*, en la que se aprecia los contenidos y características de la propaganda antes señalada.

3) Cumplimiento a las medidas cautelares. El veinticinco de junio, se constató el cumplimiento a las medidas cautelares solicitadas en el proveído de veinticuatro del mismo mes, en la cual se dio fe que en las citada bardas, fue cubierta la propaganda electoral objeto de denuncia.

4) Imagen caricaturizada de la otrora candidata. De las actas circunstanciadas realizadas Secretario Técnico del Consejo Distrital 14, con sede en Cadereyta de Montes, y por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva a la cuenta pública en la red social *Facebook* de la usuaria "Elvia Montes Trejo", concatenadas con las demás pruebas que obran en el sumario; es posible deducir que la otrora candidata utilizaba una imagen caricaturizada, cuyas características han quedado precisadas, para identificarse ante el electorado.

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: a) vulneración a las normas de propaganda electoral atribuidas a la otrora candidata; y b) incumplimiento del deber de garante por parte de la coalición (*culpa in vigilando*); 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, establece 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 impliquen violencia política de género.

Asimismo, de conformidad con el artículo 101, segundo párrafo de la Ley Electoral, 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, el artículo 103, fracción VII de la ley invocada, prevé que con relación a la fijación, colocación y retiro de propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes tienen prohibido pintar propaganda en inmuebles de propiedad privada o pública. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 52/2017 desestimó el planteamiento de invalidez del artículo citado, en la porción normativa "privada o".⁷

En ese sentido, el marco normativo de referencia establece la definición de propaganda electoral, así como las reglas para la fijación, colocación y retiro de ésta, entre las que se encuentra, la prohibición de pintar la referida propaganda en inmuebles de propiedad privada o pública.

2. Culpa in vigilando

La figura de la *culpa in vigilando*⁸ 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

⁷ Es preciso referir que uno de los partidos políticos promoventes de la acción de inconstitucionalidad 52/2017, fue el Partido del Trabajo, el cual forma parte de la coalición "Juntos Haremos Historia", que postula a la candidata denunciada.

⁸ 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.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

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, estipula 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 los ciudadanos y la libre participación política de los demás partidos. Asimismo, el artículo 210, fracción VI de ese ordenamiento, dispone que constituye una infracción de los partidos políticos la omisión de vigilar la conducta de sus precandidatos y candidatos, entre otros.

La Sala Superior, ha indicado en la jurisprudencia 17/2010,⁹ que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, se pueden deslindar de responsabilidad de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, siempre y cuando las acciones adoptadas cumplan con las condiciones de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad.¹⁰

B. Caso concreto

El denunciante se inconforma con la pinta de propaganda electoral en diversos inmuebles de propiedad privada, en el que afirma, se promocionó a la otrora candidata y a la coalición.

En primer lugar, es necesario analizar si la propaganda denunciada es de carácter federal o corresponde a la campaña realizada por la denunciada. Así, se tiene que los tres inmuebles denunciados coinciden en tener la leyenda: "ESTE 1 DE JULIO VOTA morena para la presidencia" y con letras de dimensiones menores se desprende el texto: "DE LA REPUBLICA" (*sic*), de tal manera que resulta notoria la diferencia en el tamaño en las palabras del texto propagandístico; como se ilustra en la siguiente imagen:

⁹ De rubro: "Responsabilidad de los partidos políticos por actos de terceros. Condiciones que deben cumplir para deslindarse".

¹⁰ Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.

Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin.

Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia.

Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos.

Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18



De igual manera, del análisis a la propaganda de mérito, es posible advertir que en las pintas motivo de denuncia se observa la imagen caricaturizada que utilizó la otrora candidata durante su campaña, para identificarse ante el electorado, el cargo para el que contendía, así como los emblemas de los partidos políticos que conforman la coalición que la postuló.

También, se toma en consideración que de conformidad con el acta de veintiséis de junio, levantada por personal adscrito a la Dirección Ejecutiva, se constató que la denunciada en su cuenta pública de la red social *Facebook*, se presentó ante la ciudadanía con la imagen caricaturizada, que coincide con la que se localizó en las bardas, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Inmueble ¹¹	Inmueble ¹²	Red social <i>Facebook</i> ¹³

Por lo expuesto, es posible concluir que la propaganda electoral correspondía a la otrora candidata, pues por los elementos que contenía se colige que las pintas de bardas motivo de inconformidad permitían al electorado identificarla, y no con las elecciones federales. Con lo anterior, también queda de manifiesto una posible

¹¹ Visible a foja 19 del expediente.

¹² Visible a foja 8 del expediente.

¹³ Visible a foja 141 del expediente.



intención de que la autoridad electoral incurriera en error, al pintar con una notoria diferencia en el tamaño de letra el texto: "DE LA REPUBLICA" (*sic*).

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en la sentencia TEEQ-RAP-44/2018 y su acumulado, determinó que la disposición prevista en el artículo 103, fracción VII de la Ley Electoral, relativa a la prohibición de pintar propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada o pública, debe ser interpretada sistemáticamente y no de manera aislada, en relación con la fracción II del citado artículo, que refiere que podrá colocarse propaganda en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso por escrito de la persona propietaria.

Empero, dicho criterio no es aplicable al caso concreto, toda vez que los denunciados no solo negaron que la pinta de barda motivo de inconformidad correspondía a la otrora candidata, sino que como quedó demostrado pretendieron que esta autoridad incurriera en el error al resolver los hechos denunciados, al agregar en la propaganda la leyenda: "DE LA REPUBLICA" (*sic*).

Precisamente, del contenido de la pinta materia de inconformidad, se considera que la denunciada y la coalición resultaron beneficiados con dicha propaganda, pues en la misma aparece la imagen caricaturizada con la que la otrora candidata se ha identificado ante el electorado y el cargo al cual se postula, así como los emblemas que conforman la coalición; de tal manera, que resulta sancionable la negativa a reconocer como suya la propaganda denunciada consistente en las tres pintas de barda, ello al referir que la imagen caricaturizada no correspondía a la otrora candidata y porque agregaron a dicha propaganda el texto señalado, en contravención a los principios de certeza, legalidad y objetividad que rigen la función electoral.

En consecuencia, se acredita la vulneración a las normas de propaganda electoral, en contravención a los artículos 103, fracción VII y 211, fracción IV de la Ley Electoral, por parte de la candidata.

2. Culpa in vigilando

Esta autoridad advierte que en la pinta de bardas de los tres inmuebles denunciados se encuentra la imagen caricaturizada con la que se identificó la otrora candidata ante el electorado, el cargo para el que contendió, así como la leyenda "ESTE 1 DE JULIO VOTA morena para la presidencia", y los emblemas de los partidos políticos Encuentro Social y del Trabajo. Por tanto, se colige que la coalición también resultó beneficiada por la infracción cometida.

Así, la coalición incumplió su deber de cuidado para garantizar que la conducta de la denunciada fuera acorde a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, la conducta infractora.



No pasa desapercibido que la coalición refirió que no tuvo conocimiento, ni autorizó, aprobó, o participó en la pinta de bardas motivo de denuncia; no obstante, no basta con negar su participación en los hechos denunciados para deslindarse de la conducta efectuada por la otrora candidata y de la responsabilidad que por ello genere, sino que además era necesario que desplegaran acciones tendientes a prevenir y, en su caso, cubrir la propaganda denunciada.

Sin embargo, de autos no se desprende que la coalición hubiere realizado dichas acciones. En consecuencia, la coalición no realizó acciones eficaces, jurídicas, oportunas y razonables para deslindarse de la responsabilidad generada por la conducta infractora, en términos del criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 17/2010.

Por las razones expuestas, se considera existente la infracción consistente en incumplir con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*), en contravención de los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la Ley Electoral, por parte de la coalición.¹⁴

Tercero. Imposición de las sanciones. En el presente apartado, para la individualización de la sanción correspondiente tanto de la candidata como de la coalición por *culpa in vigilando*, se atenderá al artículo 218, fracciones I y II de la Ley Electoral, considerando los criterios emitidos por la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia IV/2018¹⁵ y las tesis relevantes S3EL 028/2003,¹⁶ S3EL 133/2002¹⁷ y S3EL 012/2004.¹⁸

En virtud de que quedó acreditada la responsabilidad de la denunciada, así como de la coalición, en el presente apartado se realizará de manera conjunta el análisis detallado de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la comisión de la norma; al tenor de lo siguiente:

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

¹⁴ Sirve de sustento lo previsto en el precedente SUP-REP-231/2018.

¹⁵ De rubro: "Individualización de la **sanción**. Se deben analizar los elementos relativos a la infracción, sin que exista un orden de prelación".

¹⁶ De rubro: "Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes".

¹⁷ 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".

¹⁸ 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".



a) *Tipo de infracción (acción u omisión).* La conducta de la denunciada se tradujo en una acción, dado que la otrora candidata pintó u ordenó pintar propaganda electoral en diversos inmuebles propiedad privada, en contravención a los artículos 103, fracción VII y 211, fracción IV de la Ley Electoral, en relación con el artículo 4 del citado ordenamiento.

Por su parte, la conducta de la coalición consistió en una omisión al incumplir con su deber de garantizar que la conducta de la denunciada fuera acorde a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, la conducta infractora de su candidata, en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la Ley Electoral.

b) *Circunstancias de modo, tiempo y lugar*

Modo. La denunciada pintó u ordenó pintar propaganda electoral en tres inmuebles propiedad privada caracterizados por contener los emblemas de los partidos políticos Encuentro Social y del Trabajo, y el siguiente texto "ESTE 1 DE JULIO VOTA morena para la presidencia" y en letras color negro de aproximadamente veinte centímetros el texto "DE LA REPUBLICA"(sic), asimismo, del lado izquierdo de la palabra "morena" se advierte la imagen caricaturizada de una mujer con cabello largo en color café, camisa blanca y chaleco color marrón oscuro, en contravención a los principios de certeza, objetividad y legalidad que rigen la función electoral para resolver el procedimiento especial sancionador.

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

Lugar. Los inmuebles denunciados se encuentran ubicados en los siguientes domicilios: **1)** calle Sor Amado Nervo (sic), esquina con calle Sor Juana Inés de la Cruz, Colonia La Uca, Ezequiel Montes, Querétaro, con las coordenadas latitud 20° 40' 11.2" N y longitud 99° 54' 10.4" W de la aplicación google maps; **2)** calle Agustín Melgar, esquina con calle Joaquín Vega, en auto lavado y compra y venta de carros usados "Fernandos", frente a Maicera Ma. Fernanda, colonia Centro, Ezequiel Montes, Querétaro, con las coordenadas latitud 20° 39' 59.7" N y longitud 99° 54' 05.2" W de la aplicación google maps; y **3)** San Juan del Río-Xilitla, aproximadamente en el kilómetro 31, La Redonda, Ezequiel Montes, Querétaro, a un lado de compra y venta de Borregos "El Almarsigo" y del negocio de frenos de aire "Rojo", en donde se encuentra una señal integral de ruta, arte, queso y vino, con las coordenadas geográficas latitud 20° 38' 45.8" N y longitud 99° 54' 17.8" W tomadas de la aplicación google maps.

c) *Comisión intencional o culposa de la falta.* La conducta desplegada por la candidata, así como por la coalición, consistió en un acto doloso, en razón de que una infracción a la norma administrativa se comete intencionalmente cuando concurren



los elementos siguientes: a) el conocimiento de los elementos de la infracción, y b) el querer o aceptar la realización del hecho que la ley prevé como infracción.

En el caso concreto, se tiene por demostrada la intencionalidad de la otrora candidata, así como por la coalición, dado que se satisface el requisito consistente en el conocimiento de los elementos de la comisión de la infracción, pues la normativa electoral es de orden público e interés general de ahí que debe observarse de manera obligatoria.

De igual manera, quedó demostrado que los denunciados pretendieron que esta autoridad incurriera en error, al incorporar en las bardas denunciadas, de manera improvisada la leyenda: "DE LA REPÚBLICA" (*sic*), lo cual pudo implicar un fraude a la ley, al pretender evadir su obligación de abstenerse de pintar propaganda en inmuebles propiedad privada. Aunado a ello, se debe tomar en cuenta que la otrora candidata afirmó que la imagen caricaturizada que se encontraba en las bardas motivo de denuncia no la vinculaba; sin embargo, quedó demostrado que utilizó en su campaña para identificarse ante el electorado.

Finalmente, se toma en consideración que el Partido del Trabajo impugnó en vía de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la porción normativa "privada o" del artículo 103, fracción VII de la Ley Electoral y se desestimó en su momento,¹⁹ por ello, es evidente que conocían la normativa electoral vigente en la entidad, así como las sanciones previstas como consecuencia jurídica al incumplimiento de la misma.

En conclusión, la irregularidad imputada a la denunciada y la coalición, no derivó de una concepción errónea de la normatividad, en virtud de que conocían las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, contraviniendo normas de orden público que conocían, y queriendo las consecuencias de sus actos. Por tanto, se tiene por demostrado el segundo elemento necesario para tener por acreditada la intencionalidad de la conducta y, de conformidad con el *ius puniendi*, se concluye que existe dolo en la conducta reprochada.

d) *Trascendencia de las normas vulneradas.* La conducta realizada por la denunciada contravino los artículos 103, fracción VII y 211, fracción IV de la Ley Electoral, en los que se establece la prohibición de pintar propaganda electoral en inmuebles propiedad pública o privada. Lo anterior, en relación con el artículo 4 del citado ordenamiento, resultando sancionable la negativa a reconocer como suya la propaganda denunciada, al referir que la imagen caricaturizada no correspondía a la otrora candidata y agregar a dicha propaganda, de manera improvisada el texto señalado, en contravención a los principios de certeza que rigen la función electoral.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 52/2017.



Por su parte, la coalición incumplió su deber de cuidado para garantizar que la conducta de la denunciada fuera acorde a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, la conducta infractora, en contravención a los artículos 34, fracción I y 210, fracción VI de la ley invocada.

e) Intereses, valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse. Al vulnerar la normatividad electoral en los términos precisados, lesionaron los principios de certeza, legalidad y objetividad que rigen la función electoral para resolver el procedimiento especial sancionador.

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 la denunciada y la coalición hubieren cometido de manera constante, repetitiva y con anterioridad, faltas del mismo tipo, consistentes en la pinta de propaganda electoral en inmuebles propiedad privada, así como la contravención a los principios mencionados. Por tanto, este aspecto no trasciende en la reprochabilidad de la conducta infractora.

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

h) Condiciones externas y los medios de ejecución. La propaganda electoral de la denunciada fue pintada en los siguientes domicilios: **1) calle Sor Amado Nervo (sic), esquina con calle Sor Juana Inés de la Cruz, Colonia La Uca, Ezequiel Montes, Querétaro**, con las coordenadas latitud 20° 40' 11.2" N y longitud 99° 54' 10.4" W de la aplicación *google maps*; **2) calle Agustín Melgar, esquina con calle Joaquín Vega, en autolavado y compra y venta de carros usados "Fernandos", frente a Maicera Ma. Fernanda, colonia Centro, Ezequiel Montes, Querétaro**, con las coordenadas latitud 20° 39' 59.7" N y longitud 99° 54' 05.2" W de la aplicación *google maps*; y **3) San Juan del Río-Xilitla, aproximadamente en el kilómetro 31, La Redonda, Ezequiel Montes, Querétaro, a un lado de compra y venta de Borregos "El Almarsigo" y del negocio de frenos de aire "Rojo", en donde se encuentra una señal integral de ruta, arte, queso y vino, con las coordenadas geográficas latitud 20° 38' 45.8" N y longitud 99° 54' 17.8" W** tomadas de la aplicación *google maps*.

En virtud de que quedó acreditada la falta cometida por la denunciada y por la coalición se procede a calificar la falta; 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. Las cuales se hacen



consistir en la inexistencia de reiteración de la conducta descrita, así como que fue una conducta singular.

La conducta infractora por la coalición y la candidata se califica como **grave ordinaria**, por las siguientes razones:

En concepto de esta autoridad, no es posible calificarla como leve, 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 se produce una vulneración de los bienes jurídicos tutelados tales como el orden público, legalidad y la equidad en la contienda.

En ese sentido, la infracción cometida por la denunciada y por la coalición consistente en la pinta de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, así como el incumpliendo al deber de cuidado (*culpa in vigilando*), respectivamente, constituye una infracción a la normatividad electoral, que se traduce en la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral, es decir los principios de legalidad, objetividad y certeza en la contienda electoral; constituyendo una afectación real y directa a dichos bienes señalados. En tal virtud, la irregularidad se califica como grave ordinaria.

De igual manera, existen elementos probatorios para acreditar que la denunciada y la coalición 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, pues como quedó establecido, la denunciada no se condujo con veracidad al comparecer en el procedimiento, pues negó que la imagen caricaturizada la identificara ante la ciudadanía.

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 grave ordinaria, 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 incurrieron la otrora candidata y la coalición; ante esas circunstancias, las personas denunciadas, deben ser sujetas de una sanción, la cual al tomar en



consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso que se analizó,²⁰ 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 que se materializó, toda vez que se acredita la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal transgredida, consistente en los principios de legalidad, objetividad y certeza que rigen la función 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.²¹ En el caso concreto, en los archivos del Instituto no existen medios probatorios relacionados para acreditar que la denunciada y la coalición hayan 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.

d) Condiciones socioeconómicas

Candidata. De conformidad con el informe de capacidad económica con que acompañó su solicitud de registro como candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, la denunciada dijo tener un total de ingresos de \$1,440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.).

Respecto a los partidos políticos que conforman la coalición, el financiamiento que se les otorga, constituye un elemento esencial para que puedan realizar sus actividades ordinarias y para la obtención del sufragio popular, para estar en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

²⁰ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; 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.

²¹ 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".



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

En ese sentido mediante Acuerdo del Consejo General,²² el dieciséis de enero, se determinó el financiamiento público destinado para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes en este ejercicio fiscal, otorgando a los partidos políticos que integran la coalición los siguientes montos:

Partido Morena. Se le asignó la cantidad de \$6,753,946.00 (seis millones setecientos cincuenta y tres mil novecientos cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.).

Partido del Trabajo. Se le asignó la cantidad de \$1,510,721.96 (un millón quinientos diez mil setecientos veintiún pesos 96/100 M.N.).

Partido Encuentro Social. Se le asignó la cantidad de \$1,510,721.96 (un millón quinientos diez mil setecientos veintiún pesos 96/100 M.N.).

Aunado a lo anterior, los partidos políticos se encuentran legal y fácticamente posibilitados para recibir financiamiento privado con los límites que prevé la normativa electoral.

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, se desprenden del análisis efectuado a la conducta cometida por el denunciado, con base en los criterios de la Sala Superior.²³

Primeramente se puntualiza que, del análisis de los elementos objetivos y subjetivos los cuales rodearon la contravención de la norma, se advierte que las agravantes de la responsabilidad son: a) la conducta fue calificada como grave ordinaria, por las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon la contravención de las normas; b) la conducta se tradujo en la lesión material de bienes jurídicos tutelados; y c) se demostró la existencia de dolo en el obrar por parte de la otrora candidata y la coalición. De igual manera, no pasa desapercibida la pretensión de los denunciados de que esta autoridad incurriera en error, al momento de resolver el presente asunto.

Ahora bien, una vez que se conoce la gravedad de la falta cometida por la otrora candidata y la coalición, que fue calificada como **grave ordinaria**, así como las

²² Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro que determina el financiamiento público destinado a los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes y específicas, así como para gastos de campaña, y en su caso, para candidaturas independientes durante el 2018.

²³ 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".



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, fracciones I y II de la Ley Electoral.

Acorde con lo dispuesto en el precepto legal de referencia, así como en los artículos 34, fracción I, 103, fracción VII, 210, fracción VI y 211, fracción IV de la Ley Electoral, la violación de las normas de propaganda electoral, y el incumplimiento al deber de cuidado (*culpa in vigilando*), 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.

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.²⁴ 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 a Elvia Montes Trejo.* La falta acreditada a la denunciada se calificó como grave ordinaria, tomando en consideración las agravantes que han quedado precisadas. Así las cosas, esta autoridad estima que la sanción prevista en el artículo 218, fracción II, inciso a) de la Ley Electoral, consistente en una amonestación pública no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las agravantes previamente referidas; aunado a que sería poco idónea para su disuasión y generar una conciencia de respeto a la normativa electoral, pues no traería un efecto equivalente a la gravedad de la falta y, por consiguiente, no implicaría un medio de corrección óptimo. Por otra parte, no es dable imponer la

²⁴ Así lo ha sostenido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.



sanción prevista en el inciso c) de dicho artículo, consistente en dejar sin efectos el registro de su candidatura, sería excesiva y desproporcionada en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en las que se presentó la falta, aunado a que resulta materialmente imposible dado que concluyó la jornada electoral. En consecuencia, esta autoridad considera imponer la sanción prevista en el inciso b) del artículo de referencia, consistente en una multa de una hasta cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización, en razón de lo siguiente:

- a) La conducta realizada por la candidata, se tradujo en una acción dolosa que vulneró los artículos el artículo 103 fracción VII y 211 fracción IV de la Ley Electoral, en relación con el artículo 4 del citado ordenamiento, en los términos precisados en esta resolución.
- b) Se vulneraron materialmente los principios de legalidad, objetividad y certeza que rigen la función electoral para resolver el procedimiento especial sancionador.

Lo expuesto en los numerales anteriores permite concluir que, la contravención a las prohibiciones establecidas en la normatividad de carácter electoral, muestra un grado de responsabilidad acorde con el nivel de gravedad que representa la infracción.

La denunciada cuenta con capacidad económica suficiente para solventar alguna posible sanción pecuniaria, pues de acuerdo con su solicitud de registro como candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, dijo tener un total de ingresos de \$ 1,440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.).

Determinación de la sanción. Con base en la concurrencia de los citados elementos, en la infracción administrativa en estudio, se surten los extremos para que este órgano superior de dirección se encuentre en posibilidad de sancionar a la denunciada con una multa de una hasta cinco mil veces de Unidad de Medida y Actualización, en términos del artículo 218, fracción II, inciso b) de la Ley Electoral, cuyo monto particular se fijará dentro de ese parámetro, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que concurrieron en la comisión de la infracción, respetando los hechos pertinentes, las reglas de la lógica, la sana crítica, y con apoyo en la jurisprudencia, con rubro: "Facultades discrecionales y arbitrio. Distinción".

Asimismo, se tomará en cuenta la regla general sostenida por la doctrina consistente en que si la cuantía de la multa fijada por las y los legisladores, señalan un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción deben considerarse todas las circunstancias concurrentes en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes, atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta. Esto, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para



que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, con lo cual se justifica el ejercicio de su arbitrio para fijarla con base en esos elementos.²⁵

A partir de lo expuesto, se procede a cuantificar el monto particular de la sanción, para lo cual sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo del parámetro al que se ha hecho alusión, en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas en que se presentó la falta.

Considerando lo anterior, se procede a efectuar la cuantificación hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta las circunstancias particulares de la transgresora; las relativas al modo, tiempo y lugar; y los elementos adversos —agravantes— que concurrieron en la irregularidad a sancionar por esta vía y las cuales aumentan la responsabilidad de la infractora, consistentes en que la falta administrativa es de naturaleza sustantiva, materializó una afectación a los bienes jurídicos tutelados por las normas infringidas, como son los principios de legalidad y equidad. Aunado a ello, se toma en cuenta que, al no haber acreditado la reincidencia, no es posible imponer una sanción de mayor cuantía.

En consecuencia, por las consideraciones vertidas, esta autoridad, en ejercicio de su facultad discrecional y con base en la hipótesis prevista en el artículo 218, fracción II, inciso b) de la Ley Electoral, determina procedente sancionar a la otrora candidata, con una multa equivalente a 533 (quinientas treinta y tres veces de Unidad de Medida y Actualización), a razón de \$80.60²⁶ (ochenta pesos 60/100 M.N.) que asciende a la cantidad de \$42,959.80 (cuarenta y dos mil novecientos cincuenta y nueve pesos 80/100 M.N.); en virtud de que imponerle una sanción menor sería irrisoria e imponerle una sanción equivalente a 5,000 (cinco mil veces de Unidad de Medida y Actualización) sería excesiva tomando en cuenta la capacidad económica de la infractora.

Además, resulta oportuno puntualizar que, al tratarse de una falta calificada como grave, el *quantum* de esta sanción se considera proporcional conforme al resultado que tuvo la comisión de esa irregularidad reprochada. Lo anterior, porque la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, y en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.²⁷

²⁵ Criterio sostenido en la Sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-62/2008.

²⁶ El valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, vigente a partir del 1° de febrero.

²⁷ Tesis: P./J. 9/95 de rubro: "Multa excesiva. Concepto de"; tesis: P./J. 7/95 de rubro "Multa excesiva prevista por el artículo 22 constitucional. No exclusivamente penal".



Por último, esta autoridad arriba a la convicción de que la sanción a imponer resulta apropiada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares similares del infractor y la inhibición de su reincidencia, pues no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionada, en tanto que al confrontar el monto de la sanción, con la capacidad económica ajunta a la solicitud de registro, la cual asciende a \$ 1,440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), se advierte que dicha cantidad representará un impacto cuantificable del **2.983%** lo cual sin lugar a duda, no pondrá en riesgo la subsistencia de la denunciada.

Asimismo, la sanción a imponer por este medio, atiende a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida sancionatoria adoptada, así como a los parámetros previstos en la norma electoral, la ponderación entre la violación cometida y la protección de los bienes jurídicos tutelados.

2. Imposición de sanción a los partidos políticos que integran la coalición "Juntos Haremos Historia". De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en la Tesis XXV/2002²⁸, las infracciones a las disposiciones aplicables, cometidas por los partidos que integran una coalición, deben ser sancionadas de manera individual, en ese sentido, se procede imponer la sanción a cada uno de los partidos que integran la coalición.

a) Imposición de sanción al partido político Morena

De un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones contenidas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e) de la Ley Electoral; consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político o asociación política, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.

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 grave ordinaria, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, inciso a), consistente en una **amonestación pública**, toda vez que resulta ser la apropiada para garantizar el

²⁸ De rubro: "Coaliciones. Las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben sancionarse individualmente".



cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas similares por parte del partido Morena y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

b) Imposición de sanción al Partido del Trabajo. De un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones contenidas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e) de la ley invocada; consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político o asociación política, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.

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 grave ordinaria, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, 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 del Partido del Trabajo y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

c) Imposición de sanción al Partido Encuentro Social. Se tiene que derivado a un estudio efectuado a la conducta infractora, la sanciones contenidas en el artículo 218, fracción I, incisos b), c), d) y e) de la Ley Electoral; consistentes en multa de hasta cinco mil veces de Unidad de Medida de Actualización, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de ministraciones del financiamiento público que les corresponde, la suspensión total de las ministraciones del financiamiento público y la suspensión o cancelación de registro como partido político o asociación política, respectivamente; no son idóneas para ser impuestas al partido político, pues son excesivas y desproporcionadas en las que se cometió la conducta infractora.

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 grave ordinaria, le corresponde una sanción proporcional a la misma; siendo esta la contenida en el artículo 218, fracción I, 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



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

represión de futuras conductas similares por parte del Partido Encuentro Social y la inhibición a la reincidencia de las mismas.

Las sanciones impuestas a los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, se harán efectivas 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 I, inciso a) de la Ley Electoral.

Cuarto. Deducción y pago. La multa impuesta a la otrora candidata deberá pagarse en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro, dentro de los quince días a partir de que la presente resolución cause estado, en términos de 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, 104, numeral 1, inciso b), 458, numeral 7 de la Ley General, 220 de la Ley Electoral, 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro.

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral, serán destinados a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, en términos del artículo 458 numeral 8 de la Ley General.

Quinto. Vista. En el considerando segundo de la presente resolución quedaron acreditadas las conductas reprochadas a la candidata y a la coalición, 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.²⁹ Lo anterior con fundamento los artículos 196 y 199 de la Ley General.

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 Elvia Montes Trejo, otrora candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento del municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, en términos del considerando segundo, y se impone a la citada candidata la sanción establecida en el considerando tercero, ambos de esta resolución, misma que se hará efectiva una vez que la presente resolución cause estado.

²⁹ 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.



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/039/18

SEGUNDO. Se declaran existentes las violaciones objeto de denuncia atribuidas a la coalición "Juntos Haremos Historia" conformada por los partidos políticos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, en términos del considerando segundo, y se les impone a los partidos políticos la sanciones establecidas en el considerando tercero, ambos de esta resolución, mismas que se harán efectivas una vez que la presente determinación cause estado.

TECERO. Se instruye al Secretario Ejecutivo realice las acciones pertinentes, para la ejecución de la presente determinación.

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

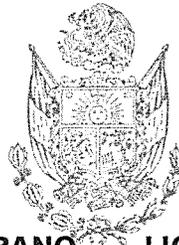
QUINTO. Notifíquese y publíquese como corresponda en términos de la normatividad aplicable.

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

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

M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO

Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA

Secretario Ejecutivo

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CON LA CLAVE IEEQ/PES/034/2018-P.

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

En la resolución, se propone declarar existente la conducta denunciada prevista en el artículo 103, fracción VII de la Ley Electoral del Estado de Querétaro (prohibición de pinta de bardas con propaganda electoral) en el caso, el relativo a la pinta de tres bardas con propaganda electoral atribuible a los denunciados.

En la propuesta se concluye sobre la existencia de la infracción con base en lo siguiente: **a)** la propaganda contiene una caricatura que es usada por la candidata denunciada para identificarla en sus redes sociales; **b)** dicha propaganda contiene letras pequeñas para referirse a la candidatura a la Presidencia de la República; **c)** esa acción induce al engaño a esta autoridad electoral respecto del tipo de elección; **d)** el criterio sostenido en el TEEQ-RAP-44/2018 es inaplicable al caso porque la denunciada negó su autoría y, **e)** es sancionable la negativa sobre la autoría de la propaganda.

Sin embargo, diverso a lo sostenido en la resolución de referencia, considero que existen consideraciones jurídicas que me conducen a apartarme de la propuesta en comento, mismas que expongo a continuación.

El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro al resolver el expediente TEEQ-RAP-44/2018, sostuvo, en esencia, que la prohibición de pintar bardas con propaganda

electoral se actualiza únicamente si se carece del consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo¹.

Ahora bien, la resolución de la que me aparto, sostiene que la negativa sobre la autoría de la propaganda denunciada es infractora de la normatividad electoral únicamente cuando se carezca de la autorización de quien tenga derecho a otorgarla.

En este sentido, en mi concepto, dicha negativa en forma alguna constituye un elemento configurativo del tipo administrativo y, por el contrario, sentaría un precedente riesgoso que podría vulnerar el principio de legalidad y el sub principio de tipicidad.

Al respecto, conforme al principio de legalidad y, en particular en materia del procedimiento administrativo sancionador –el cual sigue los principios del *ius puniendi*² con sus matices y modulaciones–, es necesario, conforme al principio de tipicidad, atender a la descripción de la conducta infractora.

¹ En la referida sentencia el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro sostuvo:

(...)

....la restricción de pintar propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada es superable, en tanto **medie permiso escrito de la persona propietaria** en el formato previsto (foja 16)

(...)

Lo anterior, sin que obste que en ambas fracciones se prevén diversas acepciones para referirse a la “pinta” “fijación” o “colocación” de propaganda electoral, pues dichos términos deben analizarse conforme a la finalidad que subyace la norma, consistente en que la propaganda electoral que involucre inmuebles de propiedad privada, **respete la voluntad de las personas propietarias de los mismos**, a fin de no generar un menoscabo injustificado al derecho correspondiente.

² Tesis XLV/2002, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer

Al respecto, los referidos principios (legalidad y tipicidad) están reconocidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales radican en que no puede imponerse sanción que no esté previamente descrita en una disposición normativa; de ahí que, cuando se imputa a alguien la transgresión a la ley, es necesario que se identifique con precisión el contenido de esa normatividad, ya que sólo de esta manera es posible evaluar si la conducta es susceptible de ser reprochada.

De ello deriva la importancia que la dogmática jurídica debe asignar al elemento de las infracciones conocido como tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis normativa descrita y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Tal principio resulta entonces presupuesto indispensable del acreditamiento del hecho infractor, que se entiende como la desvaloración de una conducta y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar fundamental de un sistema de derecho sancionador en un Estado Constitucional de Derecho.

El principio de tipicidad integra entonces, el núcleo del principio de legalidad en materia de sanciones y se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa, de las conductas ilícitas así como de las sanciones correspondientes.

Las figuras que describen hechos infractores deben así su creación y existencia a los bienes jurídicos que pretenden proteger, como los antes mencionados, **de manera que no haya norma sancionadora que no esté destinada a la tutela de un valor y que no tenga como fin la protección del bien jurídico atinente.**

De ahí que el hecho infractor -entendido como la hipótesis normativa que regula una conducta como tal- se crea para salvaguardar los bienes consagrados en su entorno legal, de tal forma que sin la existencia del bien que se trate de proteger mediante la creación del supuesto infractor, éste carecería de razón de ser.

Así, el hecho de que el bien jurídico tutelado forme parte de la noción de la descripción legal, en cuanto constituye su presupuesto, tiene una innegable trascendencia en el correspondiente juicio de adecuación, que sólo puede afirmarse que existe cuando, además de verificarse la relación de todos los elementos de la figura legal aplicable, se dañe o concretamente se le ponga en peligro en el hecho infractor.

Conforme a lo expuesto considero que, en la especie, es incorrecto sostener que la negativa sobre la autoría de un hecho pueda ser constitutiva de una infracción, ello en atención a que la misma no es un elemento de la descripción del tipo

administrativo, ni tampoco advierto que dicho actuar esté directamente relacionada con la afectación a alguno de los bienes o valores que le subyacen.

Por ello, considero que en la especie se actualiza la ausencia del tipo administrativo puesto que en autos únicamente está demostrado que ante la existencia de la propaganda en cuestión la denunciada se negó a reconocerla, sin embargo, la sola negativa en forma alguna es sancionable puesto que, como lo expuse, ese elemento no forma parte de la descripción típica.

En similares términos se ha pronunciado la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SM-JRC-150/2018.

Por ello, considero que, en términos del criterio TEEQ-RAP-44/2018, debió constatarse, mediante la realización de diligencias idóneas, si dicha propaganda cuenta con la autorización del facultado para otorgarla, ya que, solo ante la ausencia del consentimiento es posible advertir la actualización de la infracción de referencia.

En efecto, las diligencias complementarias que obran en el sumario están encaminadas a identificar al autor de la propaganda, sin embargo, dichas diligencias resultan inidóneas para los efectos precisados porque, en todo caso, la actualización de la infracción no se da en razón de la autoría sino de la existencia o no de una autorización respecto de su colocación por quien tenga derecho a ello.

Por el contrario, del sumario no se advierten diligencias tendentes a establecer dicho elemento (otorgamiento del consentimiento para la colocación de la propaganda) por lo que lo procedente, en mi concepto, es revocar el auto de cierre de instrucción y ordenar otras diligencias encaminadas a establecer si se otorgó o no la autorización para la pinta de la propaganda en cuestión.

Lo anterior, es congruente con la Jurisprudencia 22/2013, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN”**, la cual refiere que *si bien el Procedimiento Especial Sancionador se rige de manera preponderante bajo el principio dispositivo dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados*³.

Esta línea criterial, relativa a la necesidad realizar diligencias complementarias, es consistente con los diversos adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes identificados con las claves SUP-REP-150/2017, así como por la Sala Monterrey de dicho tribunal al resolver el expediente con la clave SM-JRC-17/2018.

Por ello, con la finalidad de garantizar, entre otros, la presunción de inocencia, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, entre varios, el sostenido en los expedientes SUP- RAP-179/2013, SUP-RAP-526/2016 y SUP-RAP-243/2017; en los que ha sostenido que *en tanto no se cuente con los elementos que proporcionen el grado suficiente de convicción respecto de la autoría o participación en los hechos*

³ **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.**- De la interpretación de los artículos 358, párrafo 5, y 369, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que si bien, en principio, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Jurisprudencia 22/2013, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.

imputados al sujeto denunciado, la autoridad sancionadora tiene el deber jurídico de llevar a cabo todas las diligencias necesarias, con las cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación para obtener los elementos de suficientes para determinar si el sujeto denunciado infringió o no la normativa electoral correspondiente.

Lo anterior, implica que el ejercicio de la facultad integradora de la autoridad administrativa electoral no solo debe estar encaminada a garantizar el debido proceso sino también el principio de presunción de inocencia; ello porque a partir de las pruebas obrantes en el sumario y del justificado ejercicio de su potestad discrecional, es posible arribar a una determinación completa que permita obtener datos convincentes sobre la existencia o no de conductas contraventoras de la ley electoral.

De esta manera, considero que deben ordenarse diligencias encaminadas a determinar si se otorgó o no dicho consentimiento, como el relativo, al menos, la de requerir al partido político sobre la existencia o no de un permiso o bien, al Director del Registro Público de la Propiedad para que informe el nombre y domicilio del propietario y, realizado lo anterior, notificarle a efecto de que comparezca a manifestar lo que corresponda en relación con dicha propaganda.

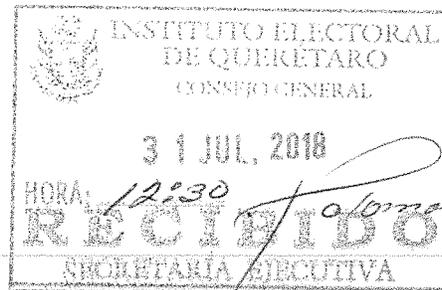
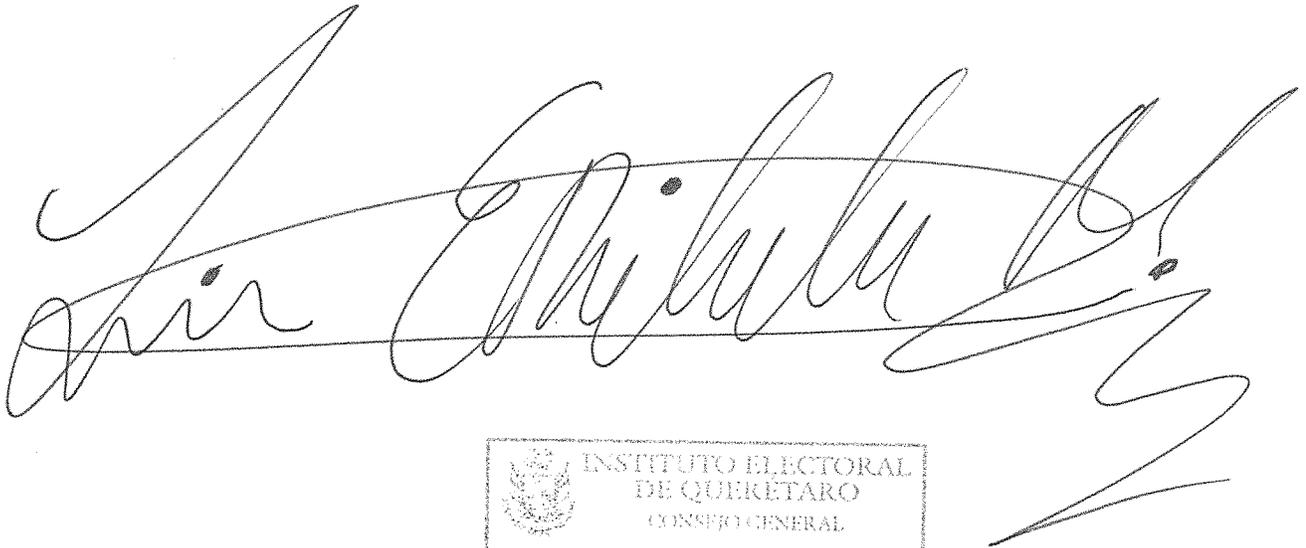
Finalmente, no es óbice a lo anterior, lo sostenido en la resolución respecto a que en la especie se configura un fraude a la ley, porque en mi concepto, la simple enunciación de que dicha figura se actualiza resulta insuficiente para justificar la determinación a la que se arriba.

Lo anterior, ya que, como se advierte de la resolución de la que me aparto, tampoco se demuestra cómo se usó una norma jurídica de cobertura para producir una afectación a un principio⁴.

⁴ FRAUDE A LA LEY. ELEMENTOS DEFINITORIOS.

De lo establecido por las normas existentes en la materia (artículos 6o., 8o. y 15 de los Códigos Civil Federal y del Distrito Federal, así como el 6 de la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho

Conforme a lo expuesto, respetuosamente me aparto del sentido del proyecto y formulo el presente **voto particular**, al considerar que este colegiado debería *revocar el auto que pone el expediente en estado de resolución* y, en su lugar, *ordenar la realización de diligencias complementarias encaminadas a establecer si fue otorgado o no el consentimiento por quien tenga derecho a ello*; asimismo debe darse *vista a las partes* en respeto irrestricto a su derecho de audiencia⁵ y, en su caso, formular un nuevo proyecto. **FIN DEL VOTO PARTICULAR. CONSTE.**



Internacional Privado suscrita por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Senado de la República), y en la doctrina de tradición romano-germánica extranjera y nacional (Alexandre Ligeropoulos, Calixto Valverde y Valverde, Juan Ruiz Manero, Manuel Atienza, José Luis Estevez, Francisco Ferrara, Enneccerus, Kipp y Wolff, Rojina Villegas, Pereznieta Castro y Arrellano García), pueden extraerse como elementos definitorios del fraude a la ley, los siguientes: **1. Una norma jurídica de cobertura, a cuyo amparo el agente contravendrá otra norma o principio; 2. Una norma, principio o valor jurídicos que rigen o delimitan a la norma de cobertura; y, 3. La existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de 2.**

Tesis Aislada I.3o.C.140 C (10a.), Registro: 2007090, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, Materia(s): Civil, Página: 1776.

⁵ Artículo 41 (Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro).

El órgano resolutorio tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias probatorias para mejor proveer, dando aviso de ello a las partes y preservando en todo momento la igualdad procesal.