INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/R/050/18

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: IEEQ/R/002/2018-P.

PROMOVENTE: LIZ SELENE SALAZAR PÉREZ, OTRORA CANDIDATA A PRESIDENTA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QUERÉTARO, POSTULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

Santiago de Querétaro, Querétaro, veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dicta resolución respecto del recurso de reconsideración promovido por Liz Selene Salazar Pérez, otrora candidata a presidenta municipal del Ayuntamiento del municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, respecto de la resolución IEEQ/CG/R/046/18.

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

G L O S A R I O

Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Querétaro.
Ley de Medios:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.
Lineamientos:	Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda.
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Consejo General:	Consejo General del Instituto.

Dirección Ejecutiva: Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto.

Promovente: Liz Selene Salazar Pérez, otrora candidata a presidenta municipal del Ayuntamiento del municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, postulada por el Partido Acción Nacional.

RESULTANDOS

De las constancias que obran en los archivos de este Instituto y en autos del expediente al rubro indicado, se desprende lo siguiente:

I. Presentación de la denuncia. El nueve de junio de dos mil dieciocho,[1] se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, escrito mediante el cual José Beda Olvera Trejo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 15 con sede en Jalpan de Serra, Querétaro, interpuso denuncia en contra de la promovente.

II. Resolución. El veinticinco de agosto, el Consejo General emitió la resolución IEEQ/CG/R/046/18 a través de la cual resolvió el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/046/2018-P.

III. Impugnación. Inconforme con la citada determinación, el dos de septiembre la promovente interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución IEEQ/CG/R/046/18. La promovente no ofreció medios de prueba y en su escrito de inconformidad adjuntó seis impresiones de imágenes identificadas como anexos A a F.

IV. Recepción y publicación en estrados. El tres de septiembre, la Dirección Ejecutiva recibió el recurso de reconsideración, notificó a las personas terceras interesadas y lo publicó en estrados del Instituto para los efectos conducentes.

V. Admisión. El trece de septiembre, la Dirección Ejecutiva emitió proveído mediante el cual admitió el recurso de reconsideración y abrió el periodo de instrucción.

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

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

CONSIDERANDOS

Primero. Competencia. El Consejo General es competente para conocer y resolver el recurso de reconsideración IEEQ/R/002/2018-P, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b), c) y l) de la Constitución Federal; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 98 y 104, incisos a) y r) de la Ley General; 67 y 71 de la Ley de Medios; 79, fracción I, 82 y 83 del Reglamento Interior del Instituto.

Segundo. Estudio de fondo. En este apartado se analiza si los agravios expuestos por la promovente son fundados o infundados,[2] en los siguientes términos:

I. Agravios

1. *Exceso o desproporción en la calificación de la falta*

La promovente refiere que es desproporcionado que en el acto impugnado se haya calificado la falta como grave, al aducir que:

a) Es Química Farmacobióloga de profesión.

b) La tónica de una campaña por regla general es hacer reuniones o actos públicos de campaña, así como la difusión de propaganda.

c) Acreditó que tenía una forma honesta de vivir al momento de su registro como candidata, por lo cual argumenta que se aprobó dicho registro. En ese sentido, está en desacuerdo con la calificación de su conducta como "dolosa".

d) En virtud de lo anterior, la ciudadanía le otorgó un voto de confianza, lo cual, a su juicio, implica una presunción de buena fe en su actuar, conducta y desempeño a lo largo del proceso electoral.

e) La argumentación fue insuficiente al calificar la falta como grave, pues refiere que esta autoridad no realizó un análisis integral del volumen de impactos generados, la reiteración de su contenido, los seguidores que la promovente tiene en la red social *Facebook*, el número de *likes*, número y contenido de los comentarios, así como la cantidad de personas que integran la lista nominal del municipio de Jalpan de Serra.

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

f) Únicamente existe una denuncia en contra de la ahora promovente.

g) Solo en siete de las treinta y cinco imágenes se pueden apreciar con claridad los rostros de los niños, niñas y/o adolescentes.

h) Ninguna de las consideraciones anteriores fueron valorados para determinar las infracciones como la imposición de las sanciones.

2. Exceso o desproporción en la sanción individualizada

La promovente aduce que el resultado de la individualización de la sanción fue excesivo y desproporcionado, por lo siguiente:

a) El monto de la multa económica es excesiva, por lo que era razonable una amonestación pública y una multa de menor cuantía.

b) Debía existir una presunción de buena fe y honestidad al analizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

c) En el apartado que analiza la capacidad económica, se tomó en cuenta solo el ingreso de la promovente y no su ganancia.[3]

d) No se identifican a personas menores de edad en veintiocho de las treinta cinco fotos denunciadas.

e) La difusión, encuentro, reunión como actividades torales de una campaña, no presupone la "preterintención".

f) No hubo reincidencia.

g) No hubo lucro, beneficio económico personal y tampoco afectación económica al erario público por la conducta realizada.

Bajo esa tesitura, la promovente únicamente se duele de una supuesta indebida calificación de la falta e imposición de la sanción, por lo cual quedan firmes las determinaciones realizadas por el Consejo General de este Instituto que no son materia de impugnación.

[3] Visible a foja 14 del expediente.

II. Consideraciones de esta autoridad

En cuanto a los agravios hechos valer, esta autoridad considera que son **infundados** por lo siguiente:

Es infundado el primer agravio referente al presunto exceso o desproporción en la calificación de la falta como grave

Para comprender lo infundado del agravio, debe recordarse que las faltas se califican como levísimas, leves o graves. En los primeros dos supuestos solo se incluyen las conductas en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral. Sin embargo, aquellas conductas que vulneren los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral, deben calificarse como graves.

En el caso concreto, se observó que la conducta de la otrora candidata, además de apartarse de lo exigido por los Lineamientos, vulneró los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuyos rasgos físicos se encuentran en las imágenes difundidas sin la autorización correspondiente. En ese sentido, al emplear estas imágenes en la propaganda electoral empleada por la promovente, se vulneraron los bienes jurídicos tutelados por la normatividad como legalidad, equidad en la contienda y, particularmente, el interés superior de la niñez.

De los bienes jurídicos citados, el del interés superior de la niñez se encuentra en el centro de los Lineamientos. Como se indicó en la resolución impugnada, de conformidad con el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General 14 de 2013,[4] el interés superior de la niñez implica, entre otros aspectos, un derecho sustantivo, de aplicación inmediata, consistente en que su interés superior sea valorado y considerado de fundamental protección cuando diversos intereses estén involucrados.

En ese sentido, el artículo 1 de los Lineamientos señala que el objeto de dicha disposición es respetar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ellos se integran los derechos a la imagen, honor e intimidad de estas personas, por lo cual el interés superior de la niñez obliga a observar tales derechos de manera primordial. De ahí que la lesión de tales derechos, al difundir las imágenes de menores de edad sin el consentimiento debido, deba ser sancionado con el propósito de tutelar dicho principio el cual es también un bien jurídico tutelado por la normatividad constitucional, convencional y legal.

[4] Disponible en: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf [fecha de consulta: 13 de agosto de 2018].

De esta manera, la reiteración del contenido de las publicaciones y los seguidores de la promovente en la red social *Facebook*, el número de *likes*, el contenido de los comentarios, así como la cantidad de personas que integran la lista nominal del municipio de Jalpan de Serra, no son criterios que cambien el sentido de la calificación de la falta como grave pues, para expresarlo en términos distintos, la gravedad de la falta no depende del impacto que hayan tenido las publicaciones, sino de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la falta, entre ellos la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad, su trascendencia, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta infractora, la temporalidad de la difusión de las publicaciones, así como la acreditación de dolo en el obrar.

Además, contrario a lo aducido por la promovente, los criterios que señala tampoco gozan de objetividad que permita determinar con precisión el impacto de los actos denunciados. Esto, debido a que, como se precisó en el acto impugnado, las publicaciones realizadas contenían el ícono de "Público", lo cual significa que podían ser vistas por cualquier persona, sin que fuera necesario contar con una cuenta de la mencionada red social.[5]

Así, la configuración de las publicaciones denunciadas permitió que cualquier persona con acceso a internet pudiera visualizarlas, sin que para ello fuera necesario encontrarse registrado en la red social en cuestión, ser seguidores de la página de la promovente o interactuar a través de una reacción o comentario. Este hecho permitió que las publicaciones se encontraran disponibles para una mayor cantidad de personas de difícil cuantificación, sin que para ello fuera relevante pertenecer al padrón electoral del municipio de Jalpan de Serra, exponiéndose las imágenes en comento ante personas sin importar su residencia o nacionalidad.

Lo infundado del agravio también se desprende porque al calificar e imponer la sanción, sí se consideró la caracterización de la red social como *Facebook*, como *medio pasivo* de comunicación, toda vez que, en principio, sólo tienen acceso a ellas los usuarios que se encuentran registrados en la misma; además, es necesario que, para tener acceso a las publicaciones, exista previamente la intención clara de acceder a ellas.[6] No obstante, las imágenes de los menores fueron difundidas en contravención de los Lineamientos, los cuales tutelan el interés superior de la niñez.

[5] Véase los Lineamientos de *Facebook* en *https://www.facebook.com/help/459934584025324*.
[6] Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-REP-006/2018.

En otra tesitura, en cuanto al número de imágenes en las cuales, de acuerdo con la promovente, no es posible identificar a los menores de edad. Este agravio es infundado, toda vez que esa valoración la realiza a partir de su apreciación y no a partir de criterios objetivos. Es por lo anterior que de acuerdo con la normatividad electoral en la que se funda la resolución impugnada y particularmente conforme a lo sostenido por la Sala Superior,[7] cuando no se cuente con el consentimiento correspondiente, se debe difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, la voz o cualquier otro dato que haga identificable a las niñas, niños y/o adolescentes, a fin de salvaguardar su imagen y, por ende, su derecho a la intimidad.

Adicionalmente, como se indicó en el acto impugnado, el número de niñas, niños y/o adolescentes que figuran en las imágenes, e incluso el número de las mismas, no permite disminuir la sanción a imponer, debido a la inconmensurabilidad de la dignidad de las personas, pues como se estableció en el acto impugnado, para imponer la sanción se toman en cuenta diversos elementos como son: circunstancias de modo, tiempo y lugar, singularidad en la falta, trascendencia de las normas transgredidas, bienes jurídicos vulnerados, acreditación de dolo, inexistencia de reiteración, reincidencia del infractor, temporalidad de su difusión, entre otros.

Por otra parte, se acreditó el dolo en la conducta, pues la infracción a la norma administrativa se comete intencionalmente cuando concurran 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, la denunciada conocía la norma que infringía puesto que la normatividad electoral es de orden público y de interés general; de ahí que debe observarse de manera obligatoria, máxime si contendía por un puesto de elección popular.[8] De igual manera, se demuestra el querer o aceptar la realización de la infracción, puesto que no controvirtió haber realizado las publicaciones denunciadas en su cuenta de la red social *Facebook*, con imágenes que incluían niñas, niños y/o adolescentes.

[7] Véase la jurisprudencia 5/2017, de rubro: "Propaganda política y electoral. Requisitos mínimos que deben cumplirse cuando se difundan imágenes de niños, niñas y adolescentes"; así como la tesis XXIX/2018, de rubro: "Propaganda política y electoral. Cuando aparezcan menores sin el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, se debe hacer irreconocible su imagen".

[8] Los Lineamientos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga", el veintisiete de abril: *http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20180433-01.pdf*

Así, la otrora candidata conocía y quería tanto la conducta denunciada como sus resultados, de ahí que se afirme que hubo dolo en la conducta reprochada, lo cual no fue controvertido de manera frontal. De ahí que, contrario a lo aducido por la promovente que violó los referidos bienes jurídicos, el dolo en la conducta no depende de la profesión que ostenta, la acreditación se su forma de vida honesta, o la supuesta presunción de buena fe que se derive de lo anterior.

Es por ello que en el acto impugnado se establecieron las consideraciones para la calificación y graduación de la conducta como grave ordinaria, tomando en consideración las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon la comisión de la falta, las cuales no fueron materia de controversia, motivo por el cual las consideraciones realizadas al respecto deben surtir sus efectos jurídicos; circunstancias que son las siguientes: a) constituyó una vulneración real y directa de los bienes jurídicos tutelados de orden público, legalidad, equidad en la contienda e interés superior de la niñez; b) se demostró la existencia de dolo en el obrar por parte de la otrora candidata; y c) el tiempo de exposición de las imágenes materia de inconformidad fue de veintiún, veinte, diecinueve y dieciocho días, respectivamente tomando en consideración las fechas en que se publicaron (veintidós, veintitrés, veinticuatro y veinticinco de mayo) y la fecha en que se levantó el acta dando fe de las publicaciones, es decir, el doce de junio.[9]

Es por lo anterior que en el acto impugnado, se determinó calificar la falta como grave ordinaria y que había existido dolo en el obrar.

Es infundado el segundo agravio referente al presunto exceso o desproporción en la sanción individualizada.

Al haberse calificado la falta como grave ordinaria, por las consideraciones ya expuestas, la sanción fue una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro. Así, en la imposición de la sanción se puso atención en las circunstancias objetivas, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resultaran inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.[10]

Por ello, esta autoridad eligió la sanción a imponer, de conformidad con el catálogo previsto en el artículo 218, fracciones I y II de la Ley Electoral.

[9] Esto es así pues no hubo controversia respecto de las publicaciones mencionadas.
[10] 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".

De este modo, se consideró que una multa de una hasta cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización era la idónea para disuadir a la promovente de vulnerar las normas en materia de propaganda electoral, en razón de lo siguiente:

a) La conducta realizada por la otrora candidata, se tradujo en una acción dolosa que vulneró los artículos 211, fracción IV, 229, fracción II de la Ley Electoral, así como 1, 5, 7, 8, 9, 11, 12, párrafo segundo y 15 de los Lineamientos, en los términos precisados en esta resolución.

b) Se vulneraron materialmente los principios de legalidad, equidad en la contienda y el interés superior de la niñez.

c) Las imágenes se exhibieron en las publicaciones por lo menos durante veintiún, veinte, diecinueve y dieciocho días.

En ese orden de ideas, al imponer la sanción se analizó la capacidad económica de la promovente y la calificación y graduación de la falta, y se determinó que una multa equivalente a 744 (setecientas cuarenta y cuatro UMA), que se traduce en la cantidad de $59,966.40 (cincuenta y nueve mil novecientos sesenta y seis pesos 40/100 M.N.) era proporcionada y suficiente para disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, pues la denunciada dijo tener un total de ingresos de $2,803,242.00 (dos millones ochocientos tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.), por lo cual dicha cantidad representa un impacto cuantificable del 2.139%, lo cual no pone en riesgo la subsistencia de la denunciada. Asimismo, el hecho de que no se hayan tomado en cuenta las "ganancias" como lo refiere la promovente, no implica que se debiera imponer una sanción menor, por el contrario, en todo caso, la sanción impuesta podría aumentar.

En ese sentido, la sanción impuesta 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 y, además, es una sanción ejemplar que inhibe la comisión de conductas similares.

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

R E S O L U T I V O S

PRIMERO. Se confirma la resolución IEEQ/CG/R/046/18 de veinticinco de agosto de dos mil dieciocho recaída en el expediente IEEQ/PES/046/2018-P.

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

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA