



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

**SANCIONADOR:**

PS-63/2019

**DENUNCIANTE:**

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**DENUNCIADOS:**

MARINA DEL PILAR AVILA OLMEDA Y  
OTROS

**EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:**

IEEBC/UTCE/PES/44/2019

**MAGISTRADO PONENTE:**

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:**

CARLOS IVÁN NIÑO ÁLVAREZ

**Mexicali, Baja California, a dieciséis de septiembre de dos mil diecinueve.**

**Sentencia** que determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en violaciones a las reglas de propaganda y fraude a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, denunciadas en contra de Marina del Pilar Ávila Olmeda, entonces candidata a presidenta municipal de Mexicali, Baja California; y la **inexistencia** de la culpa *in vigilando* de la Coalición “Juntos Haremos Historia en Baja California” integrada por los partidos políticos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Transformemos, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

**GLOSARIO**

<b>Coalición:</b>	Coalición “Juntos Haremos Historia en Baja California”	<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	<b>Ley General:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California	<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>Instituto Electoral:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California	<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del

	Poder Judicial de la Federación	<b>Unidad Técnica/ Autoridad Instructora:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California		

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Proceso electoral local.** El dos de junio<sup>1</sup>, se celebraron elecciones en Baja California, en que se eligieron los cargos de Gobernador, Diputados al Congreso Estatal, y Municipales a los Ayuntamientos.

### 1.2 Tramitación de la denuncia ante el Instituto

**1.2.1 Denuncia.** El diez de mayo, el PAN por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, presentó denuncia en contra de Marina del Pilar Ávila Olmeda, entonces candidata a presidenta municipal de Mexicali, Baja California; así como de los partidos políticos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Transformemos, por culpa *in vigilando*.

La queja se interpuso por la probable vulneración a las reglas de la propaganda electoral por el uso de la imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral en la modalidad de fraude a la ley.<sup>2</sup>

**1.2.2 Radicación de la denuncia e investigación preliminar.** El quince de mayo, la Unidad Técnica mediante acuerdo de radicación<sup>3</sup> asignó el número de expediente IEEBC/UTCE/PES/44/2019, ordenó la investigación preliminar, la realización de inspección ocular a las páginas de internet señaladas por el PAN, el requerimiento de información diversa; reservándose la admisión de la queja y emplazamiento a las partes, así como el otorgamiento de medidas cautelares, y admisión de pruebas.

<sup>1</sup> Todas las fechas citadas en este proyecto corresponden al año dos mil diecinueve, salvo mención expresa de uno diverso.

<sup>2</sup> Visible de foja 001 a 014 del Anexo 1 del presente expediente.

<sup>3</sup> Visible de foja 017 a 019 del Anexo 1 del presente expediente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**1.2.3 Acuerdo de admisión.** El treinta de mayo<sup>4</sup>, se admitió la denuncia en contra de Marina del Pilar Ávila Olmeda en su calidad de entonces candidata, y los partidos políticos Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Transformemos.

**1.2.4 Medidas Cautelares.** El treinta y uno de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto declaró improcedente la adopción de medidas cautelares<sup>5</sup>.

**1.2.5 Acuerdo desechamiento.** El veinte de julio, la Unidad Técnica, emitió un acuerdo por virtud del cual, entre otras determinaciones acordó desechar de plano la denuncia<sup>6</sup>.

**1.2.6 Recurso de inconformidad.** El veinticinco de julio, inconforme con la determinación señalada en el párrafo que antecede, el PAN presentó recurso de impugnación, mismo que este Tribunal resolvió revocar el desechamiento<sup>7</sup>.

**1.2.8 Audiencia de pruebas y alegatos.** Mediante acuerdo de veintitrés de agosto<sup>8</sup>, se ordenó el emplazamiento y la citación para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos,<sup>9</sup> la cual tuvo verificativo el veintinueve de agosto, compareciendo por escrito el PAN, Marina del Pilar Ávila Olmeda y el partido político Morena. Así mismo se hizo constar la incomparecencia de los partidos políticos del Trabajo, Transformemos y Verde Ecologista de México a la referida audiencia.

**1.2.9 Remisión al Tribunal.** El veintinueve de agosto, la Unidad Técnica emitió acuerdo de cierre de instrucción y ordenó turnar el expediente original junto con el informe circunstanciado a este Tribunal para su conocimiento y resolución.<sup>10</sup>

### 1.3 Trámite en el Tribunal

**1.3.1. Informe de verificación preliminar.** El seis de septiembre se emitió el informe de verificación preliminar<sup>11</sup> del cumplimiento por

<sup>4</sup> Consultable de foja 50 a 51 del anexo 1 del presente expediente.

<sup>5</sup> Consultable de foja 53 a 60 del anexo 1 del presente expediente.

<sup>6</sup> Consultable de foja 75 a 80 del anexo 1 del presente expediente.

<sup>7</sup> Consultable de foja 85 a 89 del anexo 1 del presente expediente.

<sup>8</sup> Visible de foja 103 a 104 del Anexo 1 del presente expediente.

<sup>9</sup> Visible de foja 128 a 132 del Anexo 1 del presente expediente.

<sup>10</sup> Visible a foja 151 del Anexo 1 del presente expediente.

<sup>11</sup> Consultable de foja 024 a 027 del expediente principal.

parte de la Unidad Técnica, informando que el expediente IEEBC/UTCE/PES/44/2019 se encontró debidamente integrado.

**1.3.2 Turno y radicación.** El nueve de septiembre, se determinó que el expediente se turnara a la ponencia del Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes, y en esa misma fecha procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente<sup>12</sup>.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia del Tribunal**

El Tribunal tiene jurisdicción y el pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un **procedimiento especial sancionador**, en el que se denunciaron violaciones en materia de propaganda electoral consistentes en el probable uso indebido de la figura presidencial en la campaña de la denunciada, así como transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en el proceso electoral local 2018-2019 de Baja California.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 de la Constitución Local; 359 fracción V, 380 y 381 de la Ley Electoral; 2 fracción I inciso e) de la Ley del Tribunal; y en los diversos 49 y 50 del Reglamento Interior de este Tribunal.

Así como, en el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 25/2015 de rubro: “COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”<sup>13</sup>, en la que se establece cuáles son las cuestiones que deben analizarse para establecer la competencia federal o local de un procedimiento sancionador.

### **2.2 Procedencia**

Aduce la denunciada Marina del Pilar Ávila Olmeda, que se actualiza la causal de improcedencia, consistente en que la queja es frívola.

---

<sup>12</sup> Visible de fojas 15 a 17 del expediente principal.

<sup>13</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 16 y 17. Las tesis, jurisprudencias y resoluciones citadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la presente sentencia pueden ser consultadas en la página [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Al efecto, este Tribunal considera que la denuncia no es frívola, toda vez que el PAN presentó elementos mínimos de prueba que permiten proceder al estudio de fondo del asunto planteado, y determinar si en la especie, se actualizan las violaciones legales denunciadas.

En su caso, la frivolidad alegada solo se podrá advertir del estudio detenido de los hechos denunciados y las pruebas obrantes en autos, por lo que el desechamiento por esta causa, no puede operar.

Sustenta lo afirmado, la Jurisprudencia 33/2002, de rubro: FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.

Desvirtuada la improcedencia de mérito, y toda vez que se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia del Procedimiento Especial Sancionador, establecidos en los artículos 372 y 374 de la Ley Electoral local, se hará el correspondiente estudio de fondo.

### **2.3 Hechos de la denuncia y defensas**

#### **De la Denuncia:**

- Al menos desde el ocho de mayo, la entonces candidata Marina del Pilar Ávila Olmeda publicó en su red social Facebook, una fotografía en la cual se aprecia a Andrés Manuel López Obrador, levantando la mano de la denunciada.
- Con la imagen denunciada se agregó un texto al calce, los cuales en conjunto sugieren la señal que el Presidente de la República apoya a la denunciada en la elección al cargo de presidenta municipal en Mexicali, según la apreciación del representante del PAN.
- Que la entonces candidata Marina del Pilar Ávila Olmeda y los partidos políticos de la Coalición que la postularon, se están aprovechando indebidamente de la imagen del titular del Ejecutivo Federal, para crear una identidad respecto de la campaña electoral de la denunciada.
- Los hechos denunciados, constituyen una transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad dispuestos por el artículo 134 de la Constitución federal, en su modalidad de fraude a la ley.

**De las defensas:**

Marina del Pilar Ávila Olmeda, y el representante del partido político Morena fueron totalmente coincidentes en señalar que:

- La fotografía denunciada, fue tomada en el marco del proceso electoral del año dos mil dieciocho, en específico durante un acto de campaña a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador.
- El mensaje que se observa en la publicación, está dirigido a los habitantes de Mexicali, con la finalidad de que conozcan a la denunciada y agradecer a todas las muestras de consideración hacia su persona.
- Es falso que el presidente de la república la haya apoyado en su candidatura.
- Que no ha utilizado la imagen del presidente de la república Mexicana.
- Que la denuncia es frívola.

**2.4. Medios de prueba y valoración individual**

Antes de analizar la legalidad o no de los hechos denunciados en el presente asunto, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente.

**2.4.1. Pruebas aportadas por el denunciante**

**1. Documental Pública.** Consistente en constancia de nombramiento expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, mediante la cual se acredita como representante propietario del PAN.

**2. Técnica.** Consistente en la impresión digital de las fotografías, de la publicación denunciada, insertas en el contenido de la denuncia.

**3. Inspección.** Consistente en la certificación y contenido de las siguientes ligas electrónicas: <https://es-la.facebook.com/Marinadel PilarBc/>; y [https://www.facebook.com/pg/Marinadel PilarBc/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/Marinadel PilarBc/about/?ref=page_internal) ;

Cabe precisar que del acta de audiencia de pruebas y alegatos, se advierte que dicha probanza no fue admitida, sin embargo la autoridad



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

instructora la hizo suya y ordenó dicha diligencia, lo cual consta en el acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC72/16-05-2019 en la que se hizo constar el contenido de los enlaces descritos en la queja.

Por lo que, no le perjudica al denunciante que la autoridad instructora haya determinado la no admisión de la misma, pues ésta será tomada en cuenta para efectos de acreditar los hechos denunciados y valorada en el capítulo correspondiente.

**4. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que la autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de la parte denunciante.

**5. Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo de la queja, en todo lo que beneficie a los intereses de la parte denunciante.

#### **2.4.2. Pruebas aportadas por los denunciados Marina del Pilar Ávila Olmeda y Morena**

**1. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.** Consistente en todo aquello que beneficie a los intereses de los oferentes.

**2. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las actuaciones que obran en el presente asunto y que beneficie los intereses de los oferentes.

#### **2.4.3 Pruebas recabadas por la Autoridad Instructora:**

**1. Documental pública.** Consistente en acta circunstanciada identificada como IEEBC/SE/OE/AC72/16-05-2019, elaborada por la Unidad Técnica, que describe el contenido de los enlaces electrónicos denunciados por el PAN donde se aprecia la publicación de la cuenta.<sup>14</sup>

**2. Documental pública.** Consistente en el oficio número 5.2970/2019 y anexos de veintidós de mayo, signado por el Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la república, por virtud de cual informó que la imagen denunciada

<sup>14</sup> Consultable de foja 67 a 77 del anexo 1 del presente expediente

corresponde a una fotografía del proceso electoral federal de dos mil dieciocho .<sup>15</sup>

**3. Documental privada.** Consistente en los escritos de dieciocho de mayo y veintinueve de agosto, signados por Marina del Pilar Ávila Olmeda, por virtud de los cuales dio respuesta a los requerimientos formulados por la Unidad Técnica. <sup>16</sup>

**4. Documental pública.** Consistente en copia certificada del oficio CPPyF/305/2019, suscrito por la Coordinadora de Partidos Políticos y Financiamiento del Instituto Electoral, por virtud del cual remite las copias certificadas de la documentación relativa al expediente de solicitud de registro de candidata de la denunciada.<sup>17</sup>

#### **2.4.4. Valoración individual de los medios de pruebas**

Las pruebas que obran en autos, serán valoradas conforme las reglas previstas en los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral, de la siguiente manera:

Las **pruebas identificadas como técnicas y documentales privadas**, merecen valor indiciario, por lo que solo harán prueba plena cuando a juicio del Tribunal, los elementos que obran en el expediente, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen convicción sobre la verdad de los hechos afirmados.

Las **documentales públicas**, al haber sido expedidas por los correspondientes funcionarios en ejercicio de sus atribuciones merecen valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario, respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Asimismo, los medios de convicción consistente en la **instrumental de actuaciones y la presuncional**, son motivo de pronunciamiento con el resto de los elementos que obren en el expediente, en la

---

<sup>15</sup> Consultable a foja 78 del anexo 1 del presente expediente

<sup>16</sup> Consultable de foja 164 a 166 del anexo 1 del presente expediente. No pasa desapercibido para este Tribunal que, el escrito exhibido el veintinueve de agosto, por virtud del cual compareciera a la audiencia de pruebas y alegatos, fue presentado de forma incompleta, tal situación es imputable a la propia denunciada; no obstante, se tienen por realizadas las manifestaciones y ofrecidas las pruebas que son legibles en el curso de mérito.

<sup>17</sup> Consultable de foja 271 a 274 del anexo 1 del presente expediente





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

medida que resulten pertinentes para esclarecer los hechos denunciados.

Una vez precisadas las pruebas que se tienen en el expediente, serán analizadas y valoradas de manera conjunta, en atención al principio de adquisición procesal aplicable en la materia electoral, tal y como se advierte en la Jurisprudencia 19/2008, de la Sala Superior, de rubro: "ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL"<sup>18</sup>, de la que se desprende, en lo que interesa, que las pruebas aportadas por las partes, deben ser valoradas en su conjunto por el juzgador de manera imparcial.

## **2.5. Hechos no controvertidos**

Conforme a la concatenación de las probanzas que obran en autos, y toda vez que se trata de circunstancias que no se encuentran controvertidas, es posible afirmar lo siguiente:

**2.5.1 La calidad de la denunciada.** Es un hecho público notorio<sup>19</sup> que Marina del Pilar Ávila Olmeda, fue postulada por la Coalición como candidata a presidenta municipal de Mexicali, en el actual proceso ordinario local 2018-2019.

**2.5.2 La fotografía y el texto con ella publicados.** De conformidad con el contenido de las imágenes exhibidas, el acta circunstanciada verificada por la autoridad instructora, así como de las respuestas emitidas por Marina del Pilar Ávila Olmeda y el partido político Morena se tiene por acreditado que, la publicación que contiene la fotografía y mensaje denunciados se realizó en la red social de la entonces candidata.

## **2.6 Calificación de los hechos controvertidos**

Previo analizar la legalidad de los hechos denunciados, es necesario verificar las circunstancias en que se realizaron, a partir de la concatenación de las pruebas obrantes en el sumario, como sigue:

---

<sup>18</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 11 y 12.

<sup>19</sup> Conforme al artículo 461, párrafo 1, de la Ley General.

### **3. Análisis de fondo**

#### **3.1. Marco normativo**

La Ley Electoral dispone en su artículo 152, fracción II que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos o coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Al respecto, el artículo 160, fracción III, de la Ley Electoral, señala que la propaganda electoral se sujetará invariablemente a propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestas por los partidos políticos o coaliciones, en sus documentos básicos y particularmente de la plataforma electoral.

Asimismo, el precepto 164, de la Ley en comento, establece que la propaganda de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública, a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto por el artículo 160 de la misma ley.

Por su parte, el principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.

Al efecto, las autoridades en el marco del Estado de Derecho deben respetar, garantizar y salvaguardar los principios consagrados en los artículos 39, 41, 99 y 134 de la Constitución federal, esto es, el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad.

Tal criterio fue sostenido por la Sala Superior en la Tesis V/2016, de rubro: "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

## SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)<sup>20</sup>

Por su parte, el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución federal, disponen lo siguiente:

### *Artículo 134.-*

*(...)*

*Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*(...)*

Así, el principio de neutralidad fue retomado por el Legislador en la emisión de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que dio origen a la Ley General de Comunicación Social, en cuya exposición de motivos estableció que el referido párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal.

Para ello se establece que “esa propaganda”, no podrá incluir, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 108, 109 y 110.

<sup>21</sup> Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.

Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social

De los artículos 1, 2, 3, 4, fracción I y 9, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social, se puede advertir, que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, se conduzcan con absoluta imparcialidad, en el manejo y aplicación de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, disponiéndose además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Para este caso, el INE emitió el acuerdo identificado como INE/CG124/2019<sup>22</sup>, mediante el cual se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, estableciendo que en términos de lo dispuesto en el artículo 449, párrafo 1, incisos c) y d) de la Ley General, la propaganda gubernamental difundida hasta la conclusión de la Jornada Electoral, deberá:

I. Tener carácter institucional y fines informativos educativos o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos, local o federal o de alguna administración específica.

II. Abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno. No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

---

cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Artículo 3.- Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;

(...)

Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14;(...)

<sup>22</sup> Visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/106729>.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

III. Limitarse a identificar el nombre de la institución, su escudo oficial como medio identificativo sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos de cualquier índole que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral o que estuvieran relacionadas con la gestión de algún gobierno o administración federal o local en particular.

Que durante el tiempo que durarán las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, la inclusión de elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven velada, implícita o explícitamente, la promoción de un gobierno o sus logros en el marco de la ejecución y/o entrega de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin, se considera contrario al principio de imparcialidad y, en consecuencia, podría afectar la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.

Originariamente, estas disposiciones son obligatorias para quienes tienen la facultad legal de difundir propaganda gubernamental.

No obstante, durante el transcurso de los procesos electorales, surge la posibilidad que personas ajenas a la función pública, utilicen propaganda similar a la de un programa gubernamental.

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que la propaganda electoral que difundan los partidos políticos y coaliciones, no debe sustentarse esencialmente en torno a señas, expresiones, símbolos o características distintivas que la hagan idéntica o sustancialmente similar a la propaganda difundida por un órgano de gobierno al promocionar sus programas públicos, la cual debe respetar el principio de neutralidad.

Atento a ello, la difusión de programas sociales no puede ser usada con otros fines salvo los propios establecidos en ellos, de manera que la propaganda electoral que se vale preponderantemente de imágenes, símbolos o signos distintivos utilizados por la propaganda gubernamental, vulnera la prohibición del artículo 41, base tercera,

apartado C, de la Constitución federal, y los diversos 169 y 342<sup>23</sup> de la Ley Electoral.<sup>24</sup>

Por su parte, el artículo 6 de la Constitución federal, establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

De igual forma refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo 7 de la Constitución federal, señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución federal, conciben de manera homogénea a tales libertades en los términos que se señalan en los párrafos siguientes.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

---

<sup>23</sup> **Artículo 169...** Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes del estado, como de los municipios, entidades paraestatales, organismos constitucionales autónomos y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia...

**Artículo 342.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público: ... El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal que incidan en el proceso electoral local respectivo, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

<sup>24</sup> Cfr. SM-JRC-70/2015.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dispone que el ejercicio de dicho derecho, no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral.

### 3.2. Planteamiento y análisis del caso

El representante del PAN, denunció que Marina del Pilar Ávila Olmeda, entonces candidata a presidenta municipal, publicó una fotografía en su perfil de Facebook, en la cual se aprecia a Andrés Manuel López Obrador, levantando la mano de la denunciada, imagen que se inserta a continuación:



Al pie de la fotografía se agregó el texto que a continuación se transcribe:

*“Soy una mujer mexicana, orgullosamente cachanilla, nacida y formada en el seno de una familia tradicional que me inculcó los principios y valores en los que se ha forjado mi carácter.*

*Creo profundamente en la justicia social, con vocación de servicio que día con día reafirma su compromiso público y privado de vivir la política intensamente como vía para lograr la transformación que requiere el país.*

*Soy una mujer en constante preparación, honesta, que actúa con congruencia entre el decir y el hacer, que actúa*

*con humildad pero que defiende con firmeza contra quienes abusar de los más desposeídos.*

*Soy una mujer agradecida con la generosidad de los miles de electores que me dieron la oportunidad de poder servirles desde la 64 Legislatura Federal, de encauzar sus demandas y ser su voz en la más alta tribuna legislativa del país, y hoy actualmente candidata a Presidente Municipal de nuestra ciudad.*

*Gracias a todos por sus sugerencias y comentarios que mucho habremos de valorar a través de este espacio de comunicación, para que podamos conocernos mejor y servirles como ustedes se merecen y a lo que me he comprometido.*

*Soy Marina del Pilar Ávila Olmeda, y cuento contigo para transformar Mexicali.”*

Fotografía y texto de los cuales dio fe la Unidad Técnica en el acta circunstanciada elaborada para tal efecto que, por tratarse de un documento público con valor probatorio pleno, genera en este Tribunal, plena certeza respecto de su existencia y contenido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 323 de la Ley Electoral.

En la denuncia se señala que, de manera conjunta el texto- fotografía, generan la percepción que el Presidente de la República da su apoyo a la denunciada en la elección al cargo de presidenta municipal en Mexicali.

En este contexto, según la apreciación del PAN la propaganda no propicia la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por la Coalición o los partidos que la integraron.

Adicionalmente, señala que Marina del Pilar Ávila Olmeda, se aprovechó indebidamente de la imagen del titular del Ejecutivo Federal, para crear identidad entre su campaña y la propaganda gubernamental.

Al efecto, el denunciante sostiene que existe una violación a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, en su modalidad de fraude a la ley<sup>25</sup> pues la fotografía difundida por la entonces candidata, no cumple con las reglas de propaganda electoral, en

---

<sup>25</sup> Atendiendo a la doctrina, la figura del fraude a la ley se presenta como un supuesto de infracción de la norma, dentro de los denominados ilícitos atípicos. En este sentido, Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, en su obra "Ilícitos atípicos", señalan que los ilícitos atípicos son acciones que, prima facie, están permitidas por una regla, pero que una vez consideradas todas las circunstancias deben considerarse prohibidas.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

cuanto a que no se limita a difundir logros y resultados de gobierno, pues utiliza elementos de vinculación con el presidente de la república.

Para determinar la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas, resulta indispensable analizar el contenido y contexto de los hechos denunciados, de conformidad con los medios probatorios que fueron admitidos y desahogados por la autoridad instructora.

Así, por cuestión de método se realizará en un principio, el estudio respecto de las reglas de propaganda electoral, y posteriormente la supuesta vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad de la contienda, ambas imputables a Marina del Pilar Ávila Olmeda.

De la misma manera, se realizará un análisis sobre la responsabilidad por *culpa in vigilando* de los partidos políticos denunciados que formaron parte de la Coalición que postuló a la denunciada.

### **3.3. De la apropiación de la imagen del titular del Ejecutivo Federal**

Al respecto, este Tribunal considera **inexistente** la infracción denunciada en contra de **Marina del Pila Ávila Olmeda**, pues se encuentra amparada por su genuino ejercicio de libertad de expresión.

En principio, quedó acreditado que la fotografía denunciada perteneció a un proceso electoral diverso al que ahora se desarrolla en el Estado de Baja California.

Circunstancia que, fue confirmada por la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Presidencia de la Republica<sup>26</sup> y que para pronta referencia se cita en su parte conducente:

*“A) Por lo que hace a la imagen en la que aparece el ahora Titular del Ejecutivo Federal, debe señalarse que la misma corresponde a un evento de campaña para la presidencia de la Republica realizado durante el proceso electoral federal del año 2018, tal y como se aprecia de su propio contenido.”*

<sup>26</sup> Visible a foja 96 del expediente.

Información que, al estar contenida en un documento emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 323 de la Ley Electoral, se trata de un documento público con valor probatorio pleno.

Por su parte, referente al texto que se acompañó con la fotografía, este Tribunal considera que, no existen elementos que puedan concebir identidad con programa alguno del Gobierno Federal, puesto que, para que se genere no basta que las frases o palabras se hayan pronunciado de manera circunstancial, pues es preciso que trascienda o genere la posibilidad de causar confusión entre la propaganda político-electoral y la propaganda gubernamental<sup>27</sup>.

Máxime, que el texto en análisis, tampoco hace referencia directa o indirecta al titular del Ejecutivo Federal, o que algún otro integrante del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, hubiera realizado algún acto o expresión en apoyo de la entonces candidata denunciada.

No pasa desapercibido para este Tribunal que, en la denuncia el representante del PAN, se limita a realizar apreciaciones subjetivas, sin que haya demostrado en forma alguna que, con la publicación de la fotografía y el texto denunciados, se haya impedido la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestas por los partidos políticos o coaliciones, en sus documentos básicos y particularmente de la plataforma electoral, este Tribunal estima que no se produce tal efecto.

Siendo aplicable la Jurisprudencia 12/2010 identificada con el rubro CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

Por tanto, este Tribunal, considera declarar la **inexistencia** de la infracción denunciada, pues razonar en sentido contrario, implicaría restringir de manera desproporcional e injustificada la libertad de expresión de Marina del Pilar Ávila Olmeda.

---

<sup>27</sup> Cfr. SUP-JRC-26/2018



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Similar criterio ha sostenido la Sala Superior en las Jurisprudencias 17/ 2016 y 11/2018 <sup>28</sup> y este propio Tribunal en los diversos PS-08/2019, PS-20/2019<sup>29</sup>, y PS-24/2019.

### 3.4. De la transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad

Este Tribunal considera **inexistente** la infracción denunciada en contra de **Marina del Pilar Ávila Olmeda**, pues no se colman los elementos constitutivos de la transgresión a las disposiciones constitucionales señaladas en el artículo 134 de la Constitución federal.

Esto es así, porque la fotografía y texto denunciados fueron publicados en la red social de la propia denunciada.

Al respecto, la esencia de la prohibición constitucional precisada en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución federal radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que hagan promoción para sí o de un tercero, y que con ello se pueda afectar la contienda electoral<sup>30</sup>.

Ante ello, para que se actualice lo anterior es necesario probar la participación de un servidor público, o en su caso una serie de

<sup>28</sup> Emitidas por Sala Superior, bajo los rubros:

**INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.**- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se colige que en el contexto de una contienda electoral la libertad de expresión debe ser especialmente protegida, ya que constituye una condición esencial del proceso electoral y, por tanto, de la democracia. Ahora bien, al momento de analizar conductas posiblemente infractoras de la normativa electoral respecto de expresiones difundidas en internet, en el contexto de un proceso electoral, se deben tomar en cuenta las particularidades de ese medio, a fin de potenciar la protección especial de la libertad de expresión; toda vez que internet tiene una configuración y diseño distinto de otros medios de comunicación como la radio, televisión o periódicos, por la forma en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo que no excluye la existencia de un régimen de responsabilidad adecuado a dicho medio. Lo anterior, tomando en consideración que el internet facilita el acceso a las personas de la información generada en el proceso electoral, lo cual propicia un debate amplio y robusto en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones –positivas o negativas– de manera ágil, fluida y libre, generando un mayor involucramiento del electorado en temas relacionados con la contienda. **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, que en esencia señala: “no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados”.

<sup>29</sup> Con voto particular de la Magistrada Presidenta de este Tribunal.

<sup>30</sup> Conforme lo precisó la Sala Superior en el diverso SUP-REP-677/2018.

elementos que concatenados entre sí generen expresiones que permitan determinar que efectivamente el servidor público busca favorecer o perjudicar a una opción política, candidatura, o precandidatura.

Al efecto debe señalarse que, **Marina del Pilar Ávila Olmeda no es servidora pública**, pues si bien ostentó el cargo de Diputada del H. Congreso de la Unión de la LXIV Legislatura, a partir del primero de marzo, tal carácter fue interrumpido con motivo de la licencia<sup>31</sup> por tiempo indefinido, que solicitó para desempeñar el cargo.

Del mismo modo, el principio de imparcialidad solo se trastocaría si los recursos públicos o imagen se utilizaran para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios; pero en el presente caso no existe el mínimo indicio de que se utilizaran recursos públicos, pues como fue analizado en el apartado anterior de esta sentencia, la imagen correspondió al proceso electoral federal de 2018.

Por último, las expresiones denunciadas no pueden identificarse como propaganda gubernamental con promoción personalizada; lo anterior, tomando en cuenta lo señalado por la Sala Superior en distintas ejecutorias<sup>32</sup> en donde define a la propaganda gubernamental como aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos.

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que puede existir propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

---

<sup>31</sup> Consultable a foja 102 del Anexo I del expediente.

<sup>32</sup> Pueden consultarse los expedientes emitidos por la Sala Superior identificados como SUP-REP-74/2011 y acumulados y SUP-REP-156/2016.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Sin embargo, en el caso concreto no se advierte que la fotografía y texto denunciado estén relacionadas con informes, o busquen resaltar cualidades o logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios o compromisos cumplidos adjudicados a un servidor público con el propósito de posicionar a la entonces candidata Marina del Pilar Ávila Olmeda.

Lo anterior, no obstante que la Sala Especializada<sup>33</sup> ya ha determinado que las personas físicas o morales, precandidatos, candidatos o incluso medios de comunicación, pueden infringir el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución federal; cuándo difundan propaganda gubernamental con promoción personalizada a favor de un servidor público, incluso con recursos privados, sin embargo con ya fue analizado, en el caso en concreto, no aconteció.

Por tanto, resulta improcedente determinar como responsable de violación a los principios de neutralidad e imparcialidad tutelados por el artículo 134 de la Constitución federal, a la denunciada Marina del Pilar Ávila Olmeda.

Similar criterio fue adoptado por este Tribunal al resolver los diversos PS-08/2019, PS-20/2019<sup>34</sup> y PS-24/2019.

### **3.5. Culpa *in vigilando***

Conforme a lo razonado, este Tribunal estima que no se actualiza la culpa *in vigilando* atribuida a los partidos integrantes de la Coalición, ya que se declararon inexistentes las infracciones denunciadas en contra de la entonces candidata denunciada.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE:**

**ÚNICO.** Son **inexistentes** las infracciones atribuidas a Marina del Pilar Ávila Olmedo; así como por culpa *in vigilando*, que se imputa a los partidos políticos que integraron la Coalición “Juntos Haremos Historia en Baja California”, conforme a las consideraciones de esta sentencia.

<sup>33</sup> En el expediente SER-PSC-103/2017 confirmado por la Sala Superior en el SUP-REP-124/2017.

<sup>34</sup> Con voto particular de la Magistrada Presidenta de este Tribunal.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**LEOBARDO LOAIZA CERVANTES  
MAGISTRADO**

**JAIME VARGAS FLORES  
MAGISTRADO**

**ALMA JESÚS MANRIQUEZ CASTRO  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**