



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-33/2021 Y RI-34/2021 ACUMULADOS

RECURRENTES:
GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
MAESTRO JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
HUGO ABELARDO HERRERA SAMANO

COLABORÓ:
NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST

Mexicali, Baja California, veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

SENTENCIA que **revoca** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal de Baja California, que declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/08/2021, en lo que fue materia de impugnación, con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

GLOSARIO

Acto impugnado:	Punto de Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal de Baja California, relativo a la procedencia de adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con clave IEEBC/UTCE/PES/08/2021
Actor/recurrente/inconforme/ Gobernador del Estado/ Jaime Bonilla Valdez:	Jaime Bonilla Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California
Actor/inconforme/ Coordinador de Comunicación:	Juan Antonio Guizar Mendía, Coordinador de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Baja California

RI-33/2021 Y RI-34/2021 ACUMULADOS

Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Lineamientos:	Acuerdo INE/CG694/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que aprueba los Lineamientos para Garantizar la Equidad entre los participantes en la Contienda Electoral durante el Proceso Electoral Federal Concurrente con los Locales Ordinarios 2020-2021
PAN/denunciante/quejoso:	Partido Acción Nacional
Unidad Técnica de lo Contencioso:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Inicio del proceso electoral¹. El seis de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General hizo la declaratoria formal del inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para renovación de la Gubernatura Constitucional, Diputaciones y municipales de los Ayuntamientos, todos del Estado de Baja California. A continuación, se muestran las fechas correspondientes a los periodos de precampaña, intercampana, campaña y el día de la jornada, relativo a la elección de Gobernador²:

Etapa	Elección de Gobernador	
	Inicia	Hasta
Precampaña	23 de diciembre de 2021	31 de enero de 2021
Intercampaña	1 de febrero de 2021	3 de abril de 2021

¹ Consultable en la dirección del Instituto Electoral: <https://www.ieebc.mx/sesiones/>

² Consultable en la dirección del Instituto Electoral: [bh_654e-20201110115327 \(ieebc.mx\)](https://www.ieebc.mx/bh_654e-20201110115327)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Campaña	4 de abril de 2021	2 de junio de 2021
Jornada electoral	6 de junio de 2021	

1.2. Denuncia³. El nueve de febrero de dos mil veintiuno⁴, el PAN presentó ante el Instituto Electoral, escrito de denuncia en contra de Jaime Bonilla Valdez, en razón de la difusión de diversas publicaciones alojadas en la cuenta de red social de Jaime Bonilla Valdez, lo que a juicio del partido quejoso constituye promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, lo que vulnera el artículo 134 de la Constitución federal.

1.3. Radicación de la queja⁵. El mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso acordó la radicación de la denuncia bajo el procedimiento especial sancionador identificado con la clave IEEBC/UTCE/PES/08/2021, se reservó a trámite su admisión, emplazamiento; así como el dictado de medidas cautelares hasta en tanto se dé cumplimiento a las diligencias de investigación previas.

1.4. Admisión de la denuncia⁶. El veintiuno de febrero, la Unidad Técnica de lo Contencioso, dictó acuerdo por el que admitió la denuncia en contra de Jaime Bonilla Valdez y el Coordinador de Comunicación Social dl Gobierno del Estado, y ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas para que resolviera lo conducente.

1.5. Acto impugnado⁷. El veintidós de febrero, la Comisión de Quejas en su resolutive segundo concedió la adopción de medidas cautelares respecto de la promoción personalizada. En consecuencia, ordenó al Gobernador y al Coordinador de Comunicación Social, la eliminación de nueve enlaces publicados en la red social denunciada.

1.6. Medios de impugnación⁸. El veintisiete de febrero, el Subsecretario Jurídico del Estado, en representación del Gobernador y el Coordinador de Comunicación Social, respectivamente, presentaron medios de impugnación, en contra del acto impugnado.

1.7. Radicación, acumulación y turno a la ponencia⁹. El tres de marzo, la Presidencia de este Tribunal registró y formó el expediente

³ Visible de foja 59 a 73 del expediente 33/2021.

⁴ Las fechas señaladas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

⁵ Consultable de foja 74 a la 76 del expediente RI-33/2021.

⁶ Visible a foja 89 del expediente RI-33/2021.

⁷ Visible de la foja 91 a 111 del expediente RI-33/2021.

⁸ Visibles de foja 12 a 22 del expediente RI-33/2021 y 24 a 61 del expediente RI-34/2021.

⁹ Visible a fojas 124 y 128 del expediente RI-33/2021.

bajo la clave de identificación número RI-33/2021; el mismo día, por acuerdo del Pleno acumuló el RI-34/2021 al primero, por advertirse conexidad y ser el de mayor antigüedad, designando como encargado de la instrucción y substanciación en forma conjunta de los mismos, al magistrado citado al rubro.

1.8. Auto de admisión y cierre de instrucción. El veinticinco de marzo, se dictó acuerdo de admisión de los recursos de inconformidad, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del artículo 5, Apartado E, de la Constitución local; 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal; 281, 282 y 283 de la Ley Electoral, toda vez que se trata de medios de impugnación promovidos por servidores públicos, los cuales controvierten acto de un órgano electoral, quienes desde su perspectiva vulneran en su perjuicio diversos preceptos constitucionales y legales.

3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación derivado de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19), aprobado por el Pleno el trece de abril de dos mil veinte; la sesión pública para la resolución de este asunto, se lleva a cabo de manera excepcional a través de medios electrónicos.

Lo anterior, a fin de salvaguardar el derecho a la protección de la salud de los servidores públicos del Tribunal y de las personas que acuden a sus instalaciones, en atención a las múltiples recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y las autoridades sanitarias federal y estatal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

conferidas a las magistraturas que conforman el Pleno del Tribunal, en términos de los artículos 6, fracción XV, en relación con el 14, fracción XX, de la Ley del Tribunal; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

4. PROCEDENCIA

Al no advertirse causal de improcedencia y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

5. ESTUDIO DE FONDO

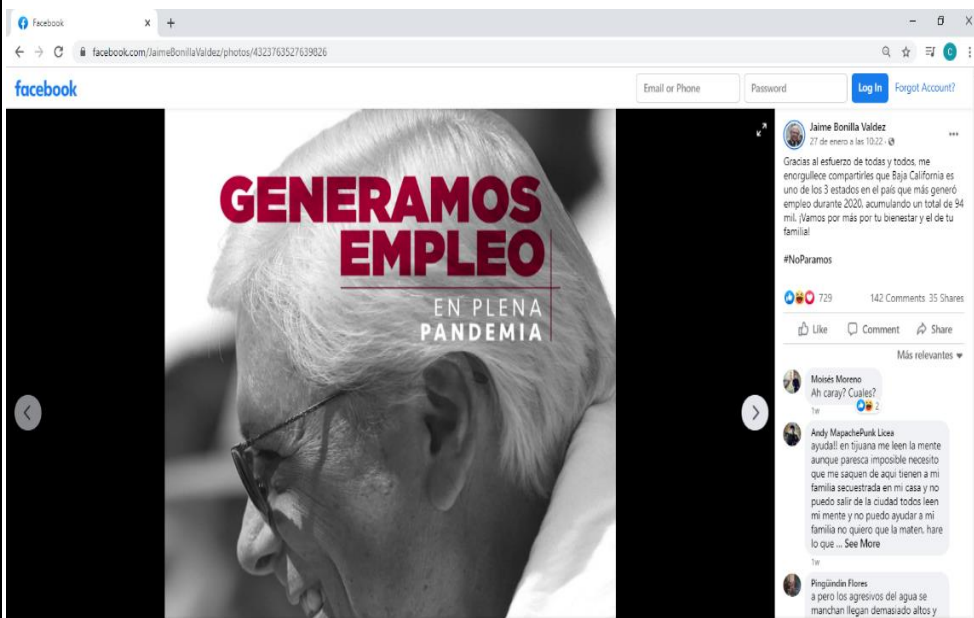
5.1 Planteamiento del caso

5.1.1 Publicaciones denunciadas

De acuerdo con el acto impugnado, del análisis integral de las demandas, las pruebas presentadas y recabadas por la autoridad, los materiales denunciados son nueve publicaciones con las leyendas que contienen las frases siguientes:

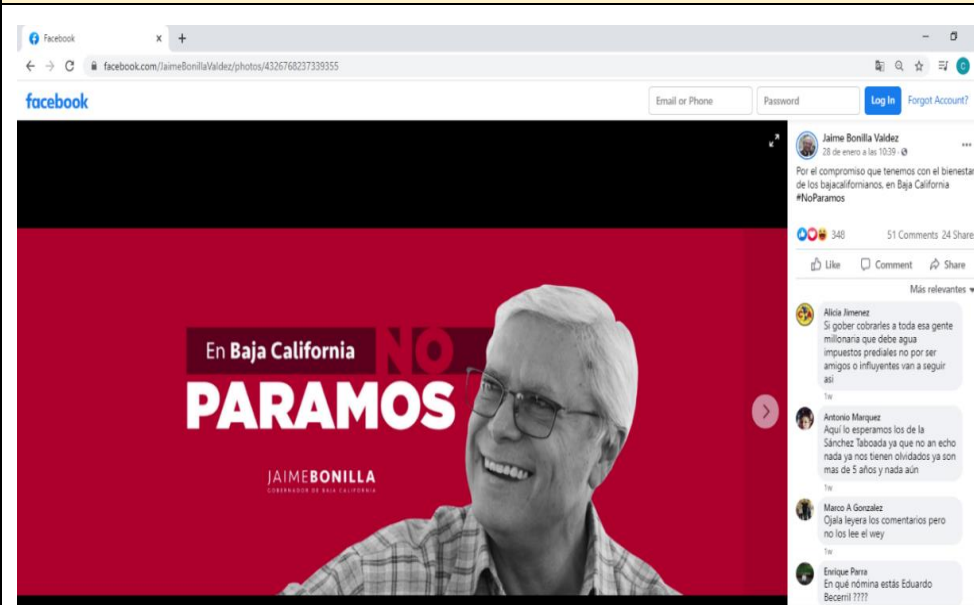


<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/4323763527639826>



“GENERAMOS EMPLEO EN PLENA PANDEMA” “Gracias al esfuerzo de todas y todos, me enorgullece compartirles que Baja California es uno de los 3 estados en el país que más generó empleo durante 2020, acumulando un total de 94 mil. ¡Vamos por más por tu bienestar y el de tu familia! #NoParamos

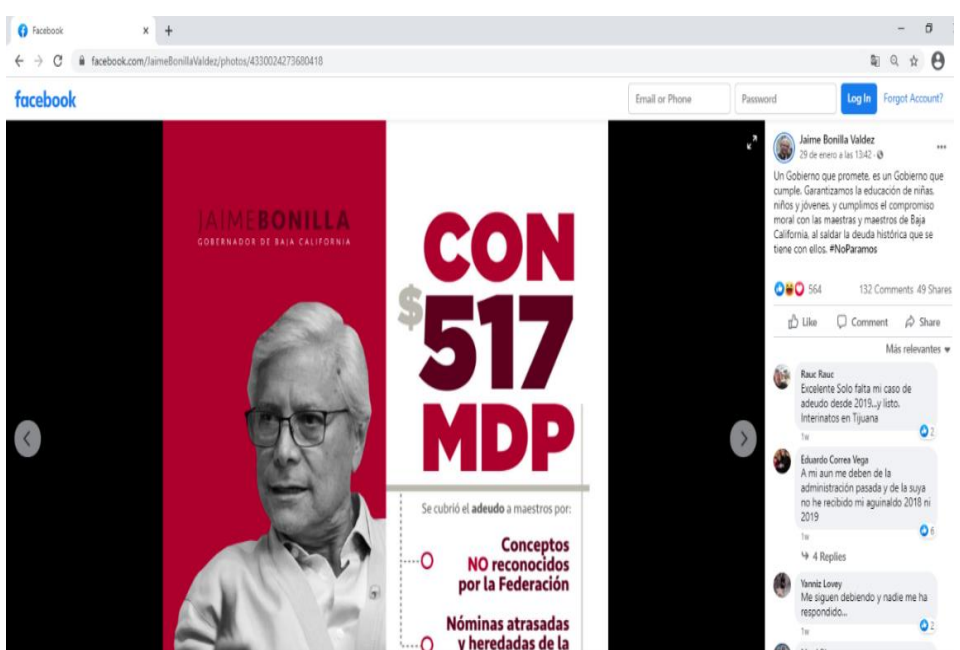
<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/4326768237339355>



See more of Jaime Bonilla Valdez on Facebook

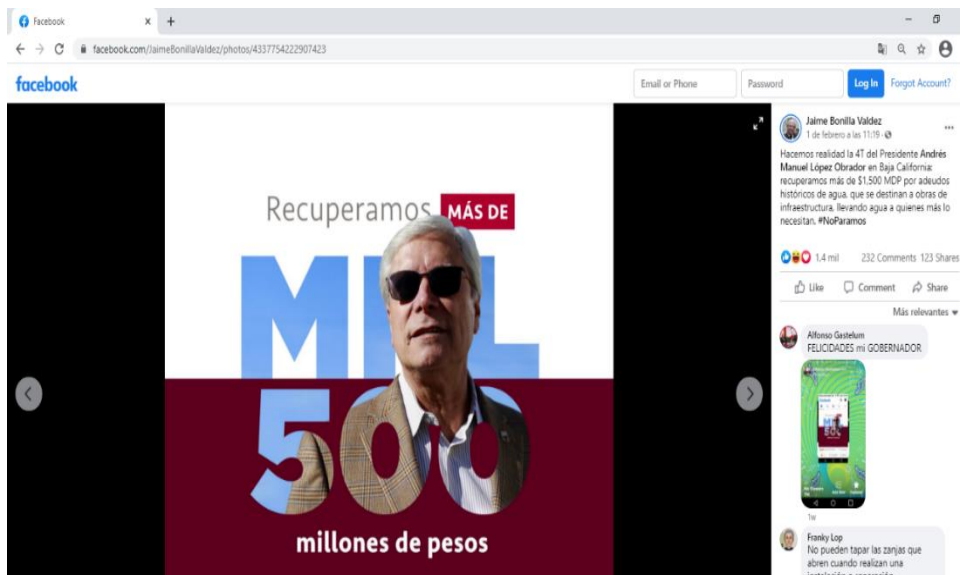
“En Baja California NO PARAMOS. JAIME BONILLA GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA” “Por el compromiso que tenemos con el bienestar de los bajacalifornianos, en Baja California #NoParamos”

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/4330024273680418>



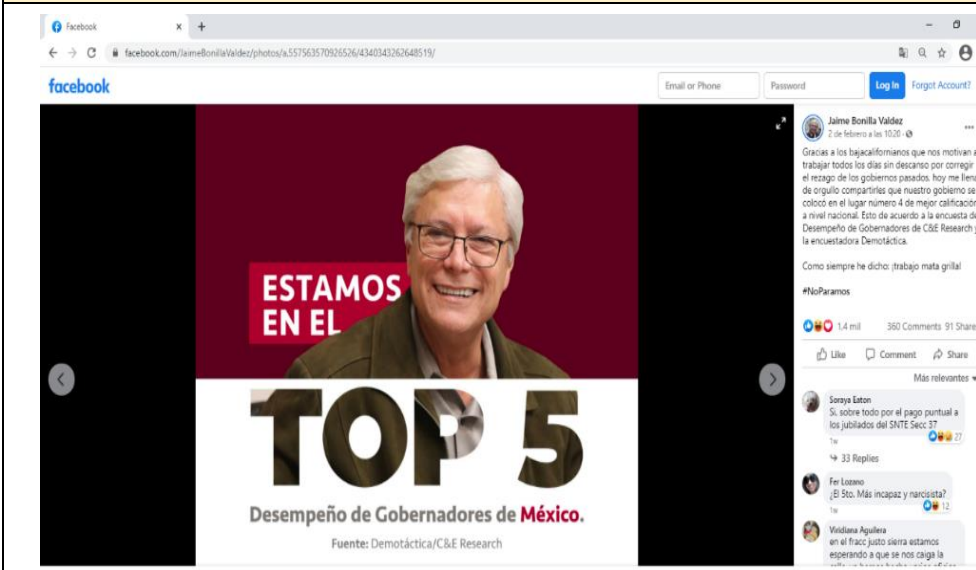
“CON \$517 MDP” “Se cubrió el adeudo a maestros por Conceptos NO reconocidos por la Federación. Nóminas atrasadas de la administración anterior” “Un Gobierno que promete, es un Gobierno que cumple. Garantizamos la educación de niñas, niños y jóvenes, y cumplimos el compromiso moral con las maestras y maestros de Baja California, al saldar la deuda histórica que se tiene con ellos. #NoParamos.

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/4337754222907423>



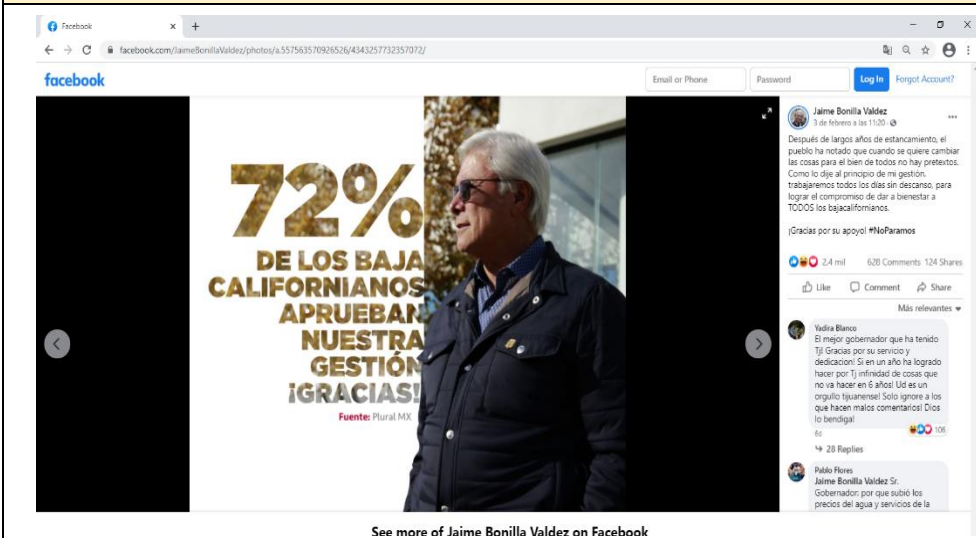
“Recuperamos MÁS DE MIL millones de pesos.” “Hicemos realidad la 4T del Presidente Andrés Manuel López Obrador en Baja California; recuperamos más de \$1,500 MDP por adeudos históricos de agua, que se destinan a obras de infraestructura, llevando agua a quienes más lo necesitan. #NoParamos.

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4340343262648519/>



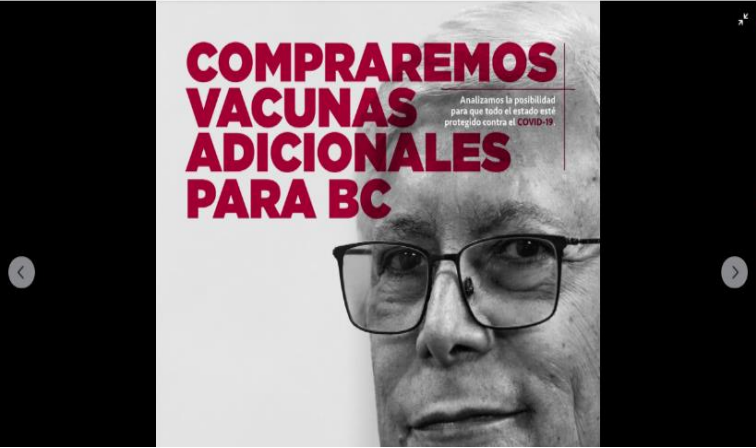
“ESTAMOS EN EL TOP 5 Desempeño de Gobernadores de México. “Gracias a los bajacalifornianos que nos motivan a trabajar todos los días sin descanso por corregir el rezago de los gobiernos pasados, hoy me llena de orgullo compartirles que nuestro gobierno se colocó en el lugar número 4 de mejor calificación a nivel nacional. Esto de acuerdo a la encuesta de Desempeño de Gobernadores de C&E Research y la encuestadora Demotáctica. Como siempre he dicho: ¡trabajo mata grilla! #NoParamos”

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4343257732357072/>



“72% DE LOS BAJACALIFORNIANOS APRUEBAN NUESTRA GESTIÓN ¡GRACIAS!” “Después de largos años de estancamiento, el pueblo ha notado que cuando se quiere cambiar las cosas para el bien de todos no hay pretextos. Como lo dije al principio de mi gestión, trabajaremos todos los días sin descanso, para lograr el compromiso de dar a bienestar a TODOS los bajacalifornianos. ¡Gracias por su apoyo! #NoParamos.

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/6526/4348737025142476/>



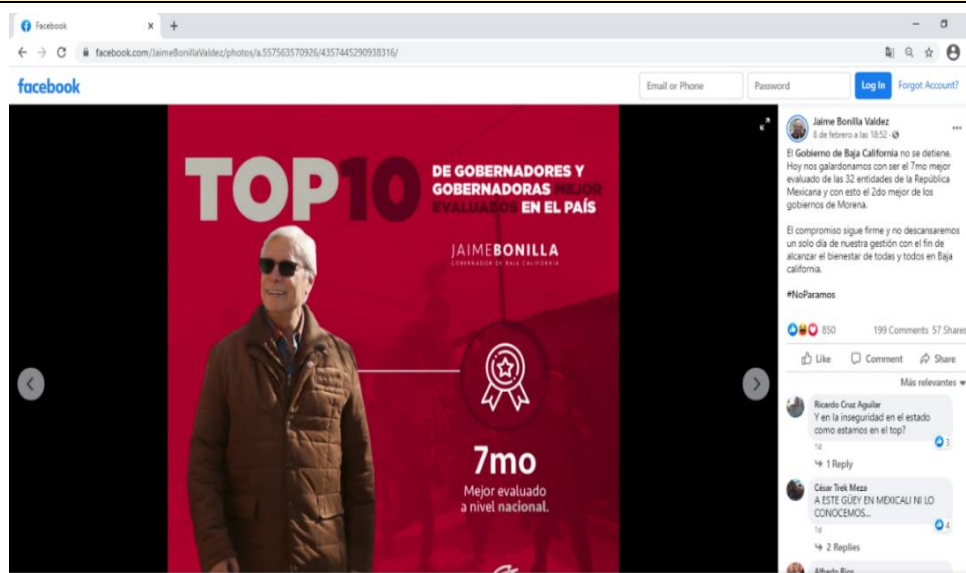
“COMPRAREMOS VACUNAS ADICIONALES PARA BC” “Analizamos la posibilidad para que todo el estado este protegido contra el COVID-19” “Combatir al COVID es una de las grandes responsabilidades de nuestro Gobierno. Siendo fieles a los lineamientos del Gobierno Federal, estamos evaluando el cómo sí, lograr la compra de la vacuna a la industria farmacéutica... Esto asegurará dosis extras a las que ya recibimos como parte del Plan Nacional de Vacunación. #NoParamos #COVID19 #BCGeneraSalud”.

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4354370581245787/>



“En el 2021 Invertiremos más de \$900 MDP EN INFRAESTRUCTURA para todos los municipios” “Este año realizaremos una inversión de más de \$900 millones de pesos para los proyectos de infraestructura estratégica y cumplir con las necesidades de la ciudadanía en cada uno de los municipios de nuestra Baja California. #NoParamos”

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926/4357445290938316/>



“TOP 10 DE GOBERNADORES Y GOBERNADORAS MEJOR EVALUADOS EN EL PAÍS. JAIME BONILLA” “7mo Mejor evaluado a nivel nacional. MITOFSKY” “El Gobierno de Baja California no se detiene. Hoy nos galardonamos con ser el 7mo mejor evaluado de las 32 entidades de la República Mexicana y con esto el 2do mejor de los gobiernos de Morena. El compromiso sigue firme y no descansaremos un solo día de nuestra gestión con el fin de alcanzar el bienestar de todas y todos en Baja California. #NoParamos”

5.1.2 Determinación de la Comisión de Quejas

La Comisión de Quejas, resolvió conceder las medidas cautelares solicitadas por el PAN, al considerar que las publicaciones denunciadas, pudieran constituir uso de recursos públicos y promoción personalizada, y vulnerar los principios de imparcialidad y neutralidad en la materia electoral previstos en el artículo 134 de la Constitución federal.

La responsable advirtió que las publicaciones realizadas en la red de Facebook de Jaime Bonilla Valdez, el común denominador era la exaltación y realce del nombre e imagen del denunciado, no así de informar a la ciudadanía como Gobernador del Estado.

De las publicaciones denunciadas observó elementos que no son compatibles con la propaganda gubernamental, ya que en todas incluye de manera predominante el nombre e imagen del gobernador



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

del Estado, en las cuales se presenta ante la ciudadanía como servidor público de la manera siguiente:

- Cumpliendo sus promesas de campaña.
- Generador de empleos en el estado.
- Cumplió sus promesas morales.
- Recuperó las deudas que se tenían en gobiernos anteriores.
- Se ostenta de estar incluido en el top 5 de Gobernadores de México.
- Índice de aprobación que tiene ante los Bajacalifornianos.
- Promesa de compra de vacunas.
- La inversión realizada en infraestructura.
- Encontrarse dentro del top 10 de los Gobernadores de México
- La utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS.

Bajo esa óptica, la Comisión de Quejas llegó a la conclusión que las publicaciones denunciadas no se pueden considerarse de carácter informativo, ya que **no cumple con los requisitos o criterios establecidos que ésta debe de llevar** para aludir que se trata de propaganda gubernamental y, bajo la apariencia del buen derecho, las publicaciones reflejan que, no se transmiten con el ánimo de comunicar a la ciudadanía el quehacer gubernamental, sino que tienen la intención de enaltecer la figura del servidor público mencionado, al contener elementos que podrían consistir promoción personalizada.

Además, destacó que al estar en desarrollo el proceso electoral, podría ocasionar un posicionamiento de dicho funcionario o del partido del cual emanó, por lo que su permanencia pudiera generar una irreparabilidad en el principio de equidad y, por último, en atención a que las medidas cautelares constituyen una resolución provisional, resultan idóneas y proporcionales.

En consecuencia, ordenó a Jaime Bonilla Valdez, así como a la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Baja California, para que en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación de la resolución lleve a cabo todas las acciones necesarias para eliminar de la página de red social de Facebook “Jaime Bonilla Valdez” con URL

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/>, las publicaciones denunciadas.

5.1.3 Agravios de los inconformes

▪ **Gobernador del Estado**

Del escrito de demanda, se advierte que se duele que la Comisión de Quejas, fundó su determinación en la incorrecta interpretación al artículo 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución federal, en relación con el artículo 38, del Reglamento de Quejas, al ordenar la adopción de medidas cautelares solicitadas dentro del Procedimiento Especial Sancionador IEEBC/UTCE/PES/08/2021, haciendo valer los agravios siguientes:

Único. La autoridad responsable realiza un incorrecto análisis de la conducta denunciada, por lo que debió atender lo dispuesto por la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior¹⁰, al omitir el análisis de los elementos material y temporal; conducta que afirma, fue realizada fuera del periodo electoral, no tiene intenciones de contender para un cargo de elección, no promueve el voto popular o cuestión electoral, actuando bajo el derecho humano a la libre expresión, referidos en los párrafos primero y segundo de los artículos, 11 y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además, realizó la incompleta motivación en el análisis de los requisitos de procedencia de la medida cautelar, estima que la medida impuesta por la Comisión de Quejas es excesiva por no ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación, por lo que considera que debe revocarse ante la indebida fundamentación y motivación.

Que de la investigación no se determinó indicios de utilización de recursos públicos para la realización de los videos aludidos, no contienen posicionamiento a favor o en contra de algún partido, aspirante o candidatura, opción política, plataforma política,

¹⁰ "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

programas concretos de acción o cualquier elemento que pudiera evidenciar, objetivamente, la intención de plantear una opción política a futuro.

▪ **Coordinador de Comunicación Social**

Del escrito se advierte que, el recurrente se duele que el acto impugnado está indebidamente fundado y motivado, lo que resulta violatorio de los principios de legalidad y objetividad previstos en los artículos 1º, 14, 16 y 41 de la Constitución federal.

Lo anterior, al considerar que la responsable, realiza indebida interpretación a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución federal y 342, fracciones II, III y IV, de la Ley Electoral, al realizar incorrectas interpretaciones del principio de neutralidad e imparcialidad que deben observar los servidores públicos, así como del indebido análisis del contenido de las publicaciones, porque el hecho que se incluya la imagen del gobernador y se difundan logros de gobierno, no implica promoción personalizada indebida ni tienen por objeto o fin promocionar con fines electorales al Gobernador del Estado. Y que la composición gráfica de las publicaciones, medio de difusión de temporalidad de las publicaciones no son suficientes para considerar vulneración a los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 Constitucional.

Así, determina que la responsable emite la adopción de medidas cautelares con base en una indebida interpretación de la norma y razonamientos que no atienden a las particularidades y contexto sobre la difusión de las publicaciones cuestionables, por tanto, las conclusiones se estiman infundadas en razón de:

A. Las publicaciones denunciadas, a partir de sus elementos y composición gráfica, sí constituyen propaganda gubernamental.

B. De conformidad con la interpretación a los artículos 39, 40, 41, párrafos primeros y segundo, Base III, apartado C, y 134 de la Constitución federal, el período durante el cual no se puede realizar propaganda gubernamental es el comprendido del inicio de las

campañas electorales y hasta el final de la jornada electoral, sin que ello abarque el periodo de precampañas.

C. No toda propaganda institucional o gubernamental que incluya la imagen de un servidor público constituye violación a la normativa electoral, ya que prohibirla es llegar al absurdo de tener autoridades sin rostro, habida cuenta que se trata del deber de informar a la ciudadanía y de ésta su derecho a ser informada en términos del artículo 8 de la Constitución local.

D. La composición gráfica de las publicaciones objeto de medidas cautelares no constituyen promoción personalizada del servidor público denunciado y ni si quiera constituyen "propaganda electoral", pues éstas se sitúan en el ejercicio del desempeño del cargo público que a la fecha realiza Jaime Bonilla Valdez.

Señala, que contrario a lo sostenido por la responsable:

APARTADO A. Se advierten elementos objetivos que permiten establecer que se trata de propaganda gubernamental, porque los elementos gráficos guardan relación con el vínculo directo con el ejercicio del Gobierno Estatal; se alude al denunciado en su calidad de Gobernador del Estado; se hace alusión a acciones, obras y programas de gobierno; no hay alusión a partido político, candidato, precandidato, plataforma electoral, candidatura y proceso en curso, llamado al voto a favor o en contra.

La responsable observa diez elementos que no son compatible con un propaganda gubernamental, al incluir el nombre e imagen del Gobernador del Estado, argumentado que difiere de tal consideración, porque de los elementos gráficos (imagen, nombre, frases, color, etc.) de las nueve publicaciones, se permite concluir que sí constituyen propaganda gubernamental, al informar de la actividad gubernamental, acciones de gobierno y la inclusión de la imagen del Gobernador.

APARTADO B. De las nueve publicaciones denunciadas, de su composición gráfica o contenido, no se advierte que se efectúen con la intención de promover la figura del servidor público denunciado, ni



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

si quiera de promover candidatura, precandidatura o un partido político ante la ciudadanía, o que esta incluya signos, emblemas y expresiones que los identifiquen; más aún, de todo el contenido de las publicaciones objeto de medidas cautelares, no se advierte alguna expresión a favor o en contra de partido político, candidato o aspirante a algún cargo de elección popular, tampoco se advierte de manera marginal o circunstancial de alguna alusión implícita o explícita del proceso electoral en curso, de la jornada electoral o alguna expresión relacionada con el voto de los ciudadanos a favor o en contra, que concluyan la existencia de la promoción personalizada o propaganda electoral del denunciante. Esto al tenor de lo sostenido por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-210/2010 y del contenido de los artículos 5, párrafo cuarto, y 8 de la Constitución local y 342, fracción II de la Ley Electoral.

APARTADO C. La autoridad responsable vulnera el principio de legalidad al calificar por una parte de que las publicaciones no constituyen propaganda gubernamental y, por otro lado, que se trata de una modalidad de propaganda gubernamental, sólo por el hecho de que en todos los materiales denunciados se *"...incluye de manera predominante el nombre e imagen del Gobernador del Estado..."*, lo que las hace ilegales y su permanencia en la red social Facebook pone en riesgo el principio de equidad.

Señala que en relación a la actividad de gobierno y a los logros de gobierno, la Sala Superior ha establecido que no por el hecho de iniciar los procesos electorales federales o locales, la actividad y el quehacer de gobierno se tenga que suspender y que en la propaganda política los partidos políticos y candidatos pueden difundir logros de gobierno de aquellos que emanan de su instituto político.

El hecho de que las publicaciones incluyan la imagen de Jaime Bonilla Valdez y se haga referencia a sus actividades y obras como Gobernador del Estado, en sí mismo no configura una violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 Constitución federal, en razón de que, se trata de propaganda gubernamental institucional y el Gobernador del Estado no aspira a ningún otro cargo de elección popular en la entidad, pues sólo dan cuenta y muestra del ejercicio de

su gobierno y no inciden en el proceso electoral en curso, ni a favor o en contra de algún partido político, precandidato o candidato.

APARTADO D. Que la autoridad responsable, ordena se eliminar las publicaciones denunciadas sin analizar y revisar el contenido integral y contextual de las publicaciones, atendiendo las particularidades de que el Gobernador del Estado está en funciones, con la obligación de continuar con su trabajo gubernamental, y que las publicaciones se difundieron fuera de campaña electoral, sin mostrar intención de promover candidatura o partido político ante la ciudadanía, resultado violatoria del principio de legalidad y los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución federal.

La identificación de los agravios, se desprenden de la lectura integral de las demandas, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 emitida por Sala Superior, de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"**¹¹, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

Así como de conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia 2/98 de la Sala Superior, de rubro: **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"**.

5.2 Cuestión a dilucidar

La cuestión a dilucidar consiste en determinar, si el acto impugnado está debidamente fundado y motivado y se encuentra ajustado a Derecho, o si por el contrario, contraviene el principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación y procede revocarlo o modificarlo.

En ese sentido, este Tribunal considera que los agravios planteados son susceptibles de ser analizados, por una parte, el relativo a la

¹¹ Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en <https://www.te.gob.mx/>



utilización de recursos públicos por separado, y el resto en su conjunto, toda vez, que como se advierte, guardan una estrecha relación con el acto impugnado, sin que el referido análisis cause una lesión en perjuicio del recurrente, de conformidad con la Jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, con el rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

5.3. Marco normativo

5.3.1 Naturaleza de las medidas cautelares

La Sala Superior¹² ha sostenido el criterio que las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Aunado a que su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

¹² SUP-REP-156/2020 y SUP-REP-157/2020 Acumulados

Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución federal o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Ahora, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

Así, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.



Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión **o el riesgo de un daño o violación inminente** y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Resulta inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

5.3.2 Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

El párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal, establece que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como de la Ciudad de México y sus delegaciones, 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.**

Asimismo, el párrafo octavo de dicho precepto constitucional dispone que 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 y que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, la Ley Electoral prevé en su artículo 342, fracción III, que constituyen infracciones de las autoridades o de las servidoras y 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, cuando tal conducta **afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales.**

Por otra parte, la Ley General de Comunicación Social en su artículo 1, dispone que 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 federal, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

El artículo 4, fracción II, de la citada Ley define campañas de comunicación Social como 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.

A su vez, el artículo 9, fracción I, de la referida Ley, establece que no se podrán difundir **campañas de comunicación social** cuyos contenidos tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.

El artículo 21 de este último ordenamiento dispone que, durante el tiempo que comprendan **las campañas electorales** federales y **locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial**, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación, a excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y cualquier otra que autorice la autoridad electoral nacional, de manera específica durante los procesos electorales.

A partir de lo anterior, se obtiene que las referidas disposiciones tutelan, desde el orden constitucional y legal, la equidad e imparcialidad a la que están sometidos las y los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de los mismos.

El propósito que se persigue con dichos preceptos es establecer normas encaminadas a **detener el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a un cargo de elección popular, e impedir la promoción de ambiciones personales de índole política**¹³, para lo cual se exige a quienes ocupan cargos públicos, **total imparcialidad en las contiendas electorales**, por lo que es menester que utilicen los recursos públicos bajo su mando, uso o resguardo (materiales e inmateriales), para los fines constitucionales y legalmente previstos, lo que lleva implícito el deber de cuidado respecto de los mismos, para evitar que terceras

¹³ Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como 42/2014 y acumuladas.

personas puedan darles un uso diferente, en perjuicio de la equidad en la contienda.

5.3.3 Lineamientos

El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos, cuya finalidad es:

- **Evitar la difusión de propaganda** que se realice o divulgue en cualquier medio, que **implique promoción o posicionamiento de una persona para la obtención de una candidatura** de manera anticipada a los tiempos establecidos y, en su caso, el voto en los Procesos Electorales Locales y federales.
- Establecer los mecanismos para prevenir, investigar y, en su caso, corregir aquellas conductas que vulneren los principios y fines que rigen a las contiendas electorales.
- Salvaguardar la equidad en la contienda para quienes participan en un Proceso Electoral impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado, ya sea por sí o por interpósita persona, sea ésta pública o privada.
- **Aplicarse a cualquier persona que aspire a un cargo de elección popular**, pues no se restringe a un determinado grupo de sujetos sino a todos aquellos actores que busquen verse favorecidos con el voto o apoyo de la ciudadanía para alcanzar una precandidatura y a la postre un cargo de elección popular.
- Circunscribir la difusión de cualquier propaganda, mensaje o expresión de promoción realizada en cualquier medio de difusión, fuera de los plazos electorales previamente establecidos, a las reglas establecidas en el marco normativo legal citado a lo largo del presente Acuerdo.
- Establecer los medios de control para **prevenir e inhibir la difusión anticipada de aspiraciones políticas con miras a acceder a un cargo de elección popular** en detrimento de la equidad en la contienda.

Los Lineamientos tienen por objeto regular la difusión de propaganda que se realice o difunda en cualquier medio, que implique promoción y posicionamiento de una persona, partido político o coalición para la obtención de una precandidatura o candidatura y, en su caso, el voto



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

en los Procesos Electorales Locales y federales; evitar la intromisión de factores o actores externos que rompan la equidad en la contienda electoral; así como establecer los mecanismos para prevenir, investigar y, en su caso, corregir y sancionar aquellas conductas que vulneren los principios y fines que rigen a las contiendas electorales, los cuales resultarán aplicables a partir de su aprobación y hasta el día de la Jornada Electoral.

El numeral tercero de los Lineamientos define **Aspirante** como cualquier persona que manifieste de forma clara y precisa, sistemática y públicamente, por cualquier medio su intención de contender en un Proceso Electoral Federal o local, o bien se le pueda atribuir dicha intención en el contexto del debate público, con independencia que sea postulada como precandidata o candidata o que obtenga su registro como aspirante a candidata independiente.

Por su parte, el numeral séptimo de los Lineamientos denominado: De los Servidores Públicos, establece que las y los **servidores públicos aspirantes**, deberán abstenerse de realizar cualquier acción a través de la cual se difunda propaganda en la que se promueva su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.

Además, refiere que en cualquier caso, los **informes de labores** deberán ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública en el período respecto del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.

La **propaganda gubernamental** difundida deberá 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. De igual forma, deberá 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.**

5.3.4 Comisión de Quejas

El artículo 372 de la Ley Electoral, establece que el procedimiento especial sancionador tiene por objeto sancionar las infracciones cometidas a las disposiciones electorales, dentro del proceso electoral local.

Por su parte, el artículo 377 en relación con el diverso 368, fracción II, disponen que si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta Ley.

El Reglamento de Quejas en su artículo 38 establece que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por: la Comisión de Quejas, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica de lo Contencioso, y por los Consejos Distritales en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa.

Por su parte, el párrafo tres de referido artículo, señala que procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en este Reglamento.

En el párrafo cuatro, dispone que no procederá la adopción de medidas cautelares en contra de actos futuros de realización incierta o actos consumados o de imposible reparación, entendiéndose como tales, aquellos cuyos efectos no puedan retrotraerse y que sean



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes que ocurrieran los actos denunciados.

La solicitud de adopción de medidas cautelares, de conformidad con el párrafo cinco, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Presentarse por escrito ante la Unidad de lo Contencioso o Consejos Distritales, según corresponda y estar relacionada con una queja o denuncia;
- II. Precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y la cual se pretenda hacer cesar, y
- III. Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar;

Cuando la solicitud tenga por objeto hechos relacionados con radio y televisión, si la Unidad Técnica de lo Contencioso advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar, dará vista de manera inmediata a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, para que realice lo procedente de conformidad con sus atribuciones.

Por su parte, el artículo 39 del Reglamento de mérito, establece que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

- I. La solicitud no se formule conforme a lo señalado en el párrafo cinco del artículo anterior;
- II. De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;
- III. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta, y
- IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

En los casos de notoria improcedencia previstos en las fracciones I y IV anteriores, la Unidad Técnica de lo Contencioso, efectuando una valoración preliminar al respecto, podrá desechar la solicitud sin mayor trámite, lo que notificará por oficio a la Presidencia de la Comisión de Quejas, y al solicitante de manera personal.

Así, es incuestionable que, en el caso, la Comisión de Quejas es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares y que le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.

En consecuencia, en ambos casos **deberá fundar y motivar** si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

5.4 Análisis de los agravios

- **Utilización de recursos públicos**

Los agravios encaminados a tratar de evidenciar que el servidor público denunciado no utilizó recursos públicos, se consideran **inoperantes** porque son cuestiones propias del estudio de fondo, pues los planteamientos se dirigen a acreditar la existencia de las infracciones primigeniamente denunciadas.

Incluso, respecto a las cuestiones apuntadas, la Sala Superior ha emitido el criterio de que el pronunciamiento sobre el uso indebido de recursos públicos debe hacerse únicamente en el estudio de fondo del asunto, pues generalmente es consecuencia de la acreditación de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

una diversa infracción, por lo que no existe factibilidad jurídica para atender los planteamientos respectivos en sede cautelar¹⁴.

▪ **La medida cautelar no está debidamente fundada y motivada**

Este Tribunal considera que los agravios formulados por los inconformes son **fundados** porque, el acto impugnado no está debidamente fundado y motivado, por lo siguiente.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tiende a promocionar, velada o explícitamente, a una persona servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, **a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos**¹⁵.

En efecto, la Sala Superior¹⁶, ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electoral, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electoral o en la voluntad de la ciudadanía.

En específico, se considera que existe afectación al principio de imparcialidad, cuando las y los servidores públicos, en ejercicio de las funciones propias su cargo, **se pronuncian en favor o en contra de algún candidato o partido político.**

¹⁴ Este criterio lo sostuvo la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-126/2019 y SUP-REP-175/2016.

¹⁵ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

¹⁶ Ver SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUPREP-0006-2019, entre otros.

Por otra parte, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ las cuentas personales de redes sociales de las y los servidores públicos adquieren la misma relevancia pública que sus titulares, particularmente si a través de ellas comparten información o manifestaciones relativas a su gestión gubernamental, cuestiones que siempre serán objeto del interés general.

Así, este Tribunal considera que la Comisión de Quejas no fue exhaustiva en lo que se refiere al dictado de las medidas cautelares, pues realizó un errado análisis preliminar de los hechos denunciados que, a consideración del PAN, constituían infracción a la normativa electoral.

La responsable observó que en las publicaciones hay elementos que no son compatibles con una propaganda gubernamental, al incluir como común denominador la exaltación y realce del nombre e imagen de Jaime Bonilla Valdez, no así de informar a la ciudadanía como Gobernador del Estado, en las que, a su consideración, se presenta ante la ciudadanía como un servidor público de la manera siguiente:

- Cumpliendo sus promesas de campaña.
- Generador de empleos en el estado.
- Cumplió sus promesas morales.
- Recuperó las deudas que se tenían en gobiernos anteriores.
- Se ostenta de estar incluido en el top 5 de Gobernadores de México.
- Índice de aprobación que tiene ante los Bajacalifornianos.
- Promesa de compra de vacunas.
- La inversión realizada en infraestructura.
- Encontrarse dentro del top 10 de los Gobernadores de México.
- La utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS.

"En estas condiciones, bajo la apariencia del buen derecho, las publicaciones denunciadas reflejan que, no se transmiten con el

¹⁷ Ver Tesis 2ª.XXXV/2019 "REDES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS CUENTAS PERSONALES, NO PUEDE OBEDECER A SU CONFIGURACIÓN DE PRIVACIDAD".



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ánimo de comunicar a la ciudadanía el quehacer gubernamental, sino que tienen la intención de enaltecer la figura del servidor público mencionado, al contener elementos que podrían consistir promoción personalizada."

Bajo esa óptica, la Comisión de Quejas llegó a la conclusión que el contenido de las publicaciones referidas no se pueden considerarse de carácter informativo o propaganda gubernamental, al no cumplir los requisitos que esta debe de llevar.

Sin embargo, lo errado del análisis preliminar radica en que lo realiza con base en que los "elementos no son compatibles", no se cumplen los criterios o requisitos de la propaganda gubernamental. Pues su análisis debió ser exhaustivo sobre la infracción denunciada, conforme a la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior; esto es, la promoción personalizada, además no realiza un análisis de cada una de las frases contenidas en la publicidad denunciada.

En consideración de este Tribunal, la mera referencia de las frases denunciadas, entre ellas, que cumple sus compromisos o promesas de campaña, promesa de compra de vacunas, estar incluido en el top 5 de Gobernadores de México, la utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS, nombre e imagen, en principio, no constituyen una irregularidad manifiesta ni evidente que justifique ordenar su eliminación, al no advertirse que contengan elementos partidistas, desde un análisis preliminar.

Ahora bien, este Tribunal en un análisis preliminar del contenido de las publicaciones, advierte lo siguiente:

- No tienen una connotación de apoyo hacia una fuerza política en específico o candidato ni en contra de algún partido político que pudiera afectar la equidad en la contienda;
- No hay elementos que hagan suponer que las frases implican una referencia a un instituto político;
- No se advierte que induzca a la ciudadanía en su calidad de Gobernador del Estado a votar por cierta fuerza política o que solicite el voto de forma expresa e indubitable, a favor de alguna candidatura,

por lo que son insuficientes para considerar que se trata del abuso en el desempeño de sus funciones;

- No hay elementos para suponer las publicaciones denunciadas se transmiten de manera ininterrumpida.
- Con las expresiones no se evidencia algún tipo de posicionamiento cuya finalidad fuese influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, al no hacer llamados de apoyo en favor de una fuerza política o candidatura determinada ni tampoco demeritar a otra;
- No hay elementos para suponer de manera indiciaria que con los hechos denunciados, se solicitó el apoyo en favor o en contra de cualquier otra fuerza política;
- No tienen referencia explícita a militantes o partidistas identificables, cuestión que no se advierte de las expresiones denunciadas.
- No hay una exaltación o realce desproporcionado, desmedido o injustificado del Gobernador del Estado de su nombre, imagen, cualidades o atributos personales.

En ese sentido, indebidamente la Comisión de Quejas estimó que, de un análisis preliminar, el considerar las publicaciones como propaganda electoral, al vincularlos con el cumplimiento de compromisos o promesas de campaña.

Por lo que, el Gobernador del Estado, como cualquier otro funcionario, cuenta con la libertad de elegir el formato y narrativa que estime más adecuada para transmitir sus acciones y logros de gobierno, por lo que el nombre e imagen, las referencias a una promesa o compromiso de campaña no necesariamente, constituyen una irregularidad en materia electoral, suficiente para dictar una medida que pueda atentar contra el derecho a la información de la ciudadanía y al principio de rendición de cuentas previstos como principios fundamentales del orden constitucional.

Lo anterior es así, porque al no advertirse referencia alguna al partido político o a algún otro actor político, desde una óptica preliminar, no podría considerarse que el contenido de dichas publicaciones vulnera la equidad del proceso electoral en curso, ya que las referencias a compromisos de campaña traducidas en acciones realizadas por el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

gobierno, en principio, no pueden interpretarse como una finalidad de inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos, al no referir proceso electoral alguno, ni promover el voto a favor o en contra de ninguna fuerza política.

Por tal motivo, contrario a lo sustentado por la responsable, de un análisis preliminar de las expresiones del Gobernador materia del presente asunto, se aprecia claramente que de ninguna manera se trata de hechos ilícitos que pongan en riesgo la equidad e imparcialidad de la contienda electoral o que realicen un llamamiento al voto en favor de algún partido político o candidato.

De acuerdo con el artículo 6 constitucional, el actuar del Gobernador se ajusta a derecho, porque da a conocer a la ciudadanía situaciones de interés general que acontecen en el quehacer gubernamental; así como trasparenta la información y diversas opiniones en el debate público, como incluso lo pueden ser los de índole político, ya que no puede soslayarse que de esa manera contribuyen a que exista una opinión pública informada.

Lo anterior es así en virtud de que todas y cada una de las manifestaciones son derivadas de las actividades de rendición de cuentas del Titular del Ejecutivo local en el ámbito de sus responsabilidades, en las que únicamente da un panorama general de la forma en la que el Gobierno actual ha venido trabajando en infraestructura, salud, deudas y empleos, temas que son de interés general.

En ese sentido, es claro que la responsable no estudió la solicitud de adopción de medidas cautelares desde la perspectiva de la infracción denunciada e indebidamente consideró que era procedente, pues de haberlo hecho, se hubiese percatado que desde un enfoque preliminar, no se actualizaba la conducta, de manera que no se justificaba el dictado de una medida cautelar en perjuicio del derecho a la información y al ejercicio de rendición de cuentas.

Este Tribunal considera que los agravios formulados por los recurrentes son **fundados** porque, de un análisis preliminar del acto y material probatorio que contienen las publicaciones en que aparece

el Gobernador del Estado y del contexto en que se presenta, bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, no es posible desprender que las mismas pudieran generar un daño irreparable al proceso electoral local en curso o afectar algún derecho.

Debe destacarse que, la promoción personalizada prevista en el 134 de la Constitución federal, está encaminada a impedir el uso del poder público **a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral**; y del contenido de las publicaciones denunciadas no se advierte que tengan vinculación o referencias al proceso electoral, pues Jaime Bonilla Valdez dentro del procedimiento especial sancionador no es -como se advierte de autos- una persona que tenga acreditada la calidad de aspirante, precandidato o candidato independiente, de un partido político o coalición, ni encaminada a favorecer o perjudicar a un partido político.

Por otra parte, no existen frases, alusiones, imágenes que exalten cualidades, atributos o logros personales y/o gubernamentales, o que enaltezcan o destaquen la figura del Gobernador para contender de **manera inminente** a un cargo de elección popular o partidista en el proceso electoral 2020-2021.

En ese sentido, el concepto de agravio hecho valer por los inconformes es **fundado**, pues, en el caso la medida cautelar no está debidamente fundada y motivada.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional, son la equidad, imparcialidad y legalidad en los procesos electorales, los cuales deben ser respetados por todos los funcionarios públicos.

El artículo 134, párrafo octavo, establece que, en la propaganda gubernamental, en ningún caso, se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ahora bien, con independencia de que la aparición del nombre e imagen del Gobernador del Estado, conforme a la línea jurisprudencial



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

de la Sala Superior para que se configure infracción en materia electoral, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, personal, temporal y objetivo¹⁸.

Lo anterior, ya que si bien es cierto, se trata del denunciado en su calidad de Gobernador del Estado, con lo que se colma el elemento personal, y las publicaciones tuvieron lugar durante el proceso electoral 2020-2021, pero antes del periodo de campañas electorales¹⁹ -elemento temporal-, las frases que realizó sobre las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, en momento alguno se las atribuyó a título personal, ni mucho menos exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público y con ellas enalteció su figura o calidad de Gobernador, o incluyó símbolos, emblemas o nombres que lo identifiquen con una fuerza política, de ahí que en el caso, no se surte el elemento objetivo, para configurar promoción personalizada y, pongan en riesgo, puedan incidir o incidan en algún proceso electoral.

En esta lógica, solamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, pues resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación.

Ello, porque la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.

Conforme a estas premisas de estudio, en el caso, a partir del análisis del material objeto de denuncia y el contexto del mismo, se arriba a la conclusión de que la inclusión del nombre imagen del Gobernador del Estado en las publicaciones denunciadas atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, y la lógica de que la ciudadanía identifique al funcionario que informa sus acciones de gobierno, por lo que no configura preliminarmente la promoción personalizada en materia electoral.

¹⁸ Ello, conforme a la jurisprudencia 12/2015 de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

¹⁹ El periodo de campaña comprende del cuatro de abril al dos de junio.

Establecido lo anterior, este Tribunal considera importante puntualizar que, la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Por tal razón, cuando a la autoridad se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral, relacionado con la difusión de propaganda en medios de comunicación, debe valorar el contenido del material denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios.

Lo anterior supone una valoración o ponderación diferenciada de los principios y valores en juego, respecto de la justipreciación que en su momento se realice en el pronunciamiento de fondo.

En la valoración con fines de protección cautelar se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación grave o sustancial (por su efecto en los derechos de una persona o en los principios de una contienda electoral) o si existe un interés superior a salvaguardar que deba privilegiarse.

Como se precisó en párrafos precedentes, el dictado de las medidas cautelares adquiere justificación cuando existe un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Sobre esa base, este Tribunal considera que, **les asiste la razón a los recurrentes** en cuanto que la medida cautelar se encuentra indebidamente fundada y motivada, al pues no ponderar la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

responsable el derecho de libertad de expresión del Gobernador e información de la ciudadanía, en virtud de que las publicaciones en que aparece el servidor público denunciado y con los elementos que obraban en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que existiera un riesgo de afectación de los principios de imparcialidad y neutralidad, así como de equidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad y que con ello, per se, trastocaran el orden jurídico electoral.

Como se advierte del acto impugnado, respecto de la medida cautelar debe decirse que, la autoridad responsable no señala de qué manera o forma se transmiten a través de la red social o se repiten las publicaciones denunciadas y, con ello, transgredir los referidos principios constitucionales.

Aunado a que no debe perderse de vista que la autoridad responsable, en modo alguno expresa cómo o de qué forma las publicaciones denunciadas inciden en el presente proceso electoral, si estaba analizando hechos pasados que se dieron durante el periodo denunciado el cual comprende de veintiséis de enero a siete de febrero; o cómo puede seguir generando y permeando un daño; solamente destacó que: *"al estar en desarrollo el proceso electoral, **podría ocasionar un posicionamiento de dicho funcionario o del partido del cual emanó, por lo que su permanencia pudiera generar una irreparabilidad en el principio de equidad"***, de ahí que no sea posible analizar los efectos e impactos que aduce se podrían ocasionar en contravención al referido principio.

Además, le asiste razón a los recurrentes, porque como quedó asentado en el acta circunstanciada las publicaciones se realizaron en fechas pasadas, sin que el hecho de que se alojen en la cuenta de Facebook pueda configurar un actuar reiterado y sistemático; sin que se advirtiera que los mismos fueron pagados y se acreditara la retransmisión por el mismo medio en que se difundió.

Por otra parte, no obra en autos información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de un peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral ni la necesidad de medida cautelar, pues los hechos denunciados datan del veintiséis de

enero al siete de febrero²⁰, toda vez que, el plazo prohibido para la difusión de propaganda institucional comprende del cuatro de abril al seis de junio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 169, de la Ley Electoral²¹.

Además, porque para consultar el contenido del material denunciado, es necesario que los internautas realicen determinados actos volitivos, pues solo están disponibles para aquellos usuarios interesados en navegar lo que representa imperiosamente entrar a cada una de las direcciones electrónicas o acceder al interior de esa cuenta de Facebook, o consultar su contenido hasta localizar las publicaciones controvertidas, como consta en el acto impugnado²², al asentar lo siguiente:

"...en la cual se hace constar el contenido de las ligas de las páginas de internet **proporcionados por el quejoso**, de las cuales se desprende lo siguiente: ..."

Lo resaltado es nuestro.

Como se podrá observar, las publicaciones se encuentran únicamente alojados en la red social señalada por el quejoso (PAN), sin que se advierta que al momento de ingresar a la cuenta de la red social, se reproduzcan o transmitan de manera automática el material

²⁰ Consultable a foja 28 del acto impugnado y al reverso de la foja 104 del expediente RI-33/2021.

²¹ **Artículo 152.**- [...]

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 100 de la Constitución del Estado, y el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

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.

²² Visibles a foja 20 del acto impugnado y al reverso de las fojas 100 y 134 de los expedientes RI-33/2021 y RI-34/2021, respectivamente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

denunciado, por lo que para su consulta es necesario ejercer un acto volitivo al tratarse de un medio pasivo de comunicación.

Por tanto, a consideración de este Tribunal, bajo la apariencia del buen derecho, no se advertía la urgencia o peligro en la demora que justificara el otorgamiento de la medida cautelar respecto del material denunciado, no está debidamente justificada su idoneidad, resultado desproporcionada en perjuicio de la libertad de expresión e información previstas en los artículos 6 y 7 de la Constitución federal y 8, fracción VIII de la Constitución local.

Lo anterior pone de manifiesto, desde una perspectiva preliminar, que el material objeto de denuncia en su contexto aborda primordialmente las acciones de gobierno y no así aspectos o cuestiones electorales dirigidas o encaminadas a desequilibrar la contienda electoral o influir en la voluntad de la ciudadanía, de ahí que las frases o mensajes no puedan ser sujeto a un test de validez a la luz de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución federal, como indebidamente la responsable lo determinó.

Por lo que resultaría injustificado restringir censurar o sancionar mensajes del quehacer gubernamental, que no impliquen un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores de la materia electoral.

Sobre todo, si se toma en consideración, que es un instrumento para la rendición de cuentas del gobierno estatal frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada, dicho en otras palabras, mediante este tipo de mecanismos de comunicación social, se pone la actividad gubernamental bajo el escrutinio de la ciudadanía.

Asimismo, presenta elementos diferentes a los parámetros tradicionales aplicables a la comunicación social de los órganos del Estado, ya que la forma tradicional, como pudiera ser un spot o promocional de radio o televisión, lo cuales implican un formato de tiempo reducido, de información pregrabada, sin interlocución o retroalimentación por parte del receptor, al ser éste pasivo. Se dirige al público en general y su difusión no obedece a la contratación de

tiempo o uso de tiempos oficiales en medios de comunicación masiva como la radio o la televisión.

El mecanismo también resulta sustancialmente distinto al transmitirse vía redes sociales y accesibles, pues informa a la ciudadanía sobre hechos acontecidos en esta entidad federativa, de tal suerte que puede considerarse como un mecanismo utilizado por el ejecutivo estatal para comunicarse con la ciudadanía; resultando las características del formato sean distintas a las que se desprenden de los medios de propaganda institucional tradicionales.

En ese orden, la responsable omitió realizar una ponderación de los derechos en juego, tomando en consideración que el Gobernador expone, entre otras actividades, diversas acciones de su gobierno.

Las medidas cautelares concedidas por la autoridad responsable, impide el desarrollo de los derechos fundamentales de acceso al información, por cualquier medio, bajo la amenaza de que cualquier publicación en la que aparezca el nombre e imagen del Gobernador del Estado o el cumplimiento de una promesa o compromiso de campaña pueda considerarse promoción personalizada.

Empero, objetiva y materialmente su utilización no pone en riesgo o afecta de manera directa los principios de equidad, imparcialidad y legalidad del proceso electoral en curso. Ello, porque no existe una línea discursiva o narrativa que genere un mensaje electoral o que inequívocamente sea interpretado como un posicionamiento político-electoral.

En esas condiciones, teniendo en consideración que, en un examen apriorístico, de las conductas cuestionadas no se observan elementos que, en el caso concreto, objetivamente pongan en riesgo la afectación de derechos, valores o principios constitucionales por la realización de las conductas denunciadas, se estima que la responsable no actuó en forma ajustada a Derecho al conceder las medidas cautelares solicitadas.

Con base en lo anterior, este Tribunal considera que les asiste la razón a los inconformes relativo a que la autoridad responsable no



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

fue exhaustiva en el análisis preliminar de los elementos objetivo y temporal, y en consecuencia, indebidamente concedió la medida cautelar, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que se colmen tres elementos establecidos por la Sala Superior²³ para configurar promoción personalizada siguientes:

- **Elemento Personal. Sí se actualiza**, al advertirse del contenido en las publicaciones, el nombre e imagen del Gobernador del Estado, y no ser un hecho controvertido.
- **Elemento Objetivo. No se actualiza**, pues del análisis en sede cautelar de las publicaciones objeto de denuncia, no se aprecian frases que pretendan posicionar indebidamente, frente a la ciudadanía, al servidor público denunciado, o que se resalten sus cualidades personales en forma y términos desproporcionados, descontextualizados o dirigidos directa y claramente a desequilibrar o influir en el proceso electoral.
- **Elemento Temporal. Sí se actualiza**, si bien estaba en curso el proceso electoral local ordinario 2020–2021, no así el plazo prohibido *-campañas electorales-* para la difusión de propaganda gubernamental, que comprende del cuatro de abril al seis de junio y los hechos denunciados, datan del veintiséis de enero al siete de febrero.

Resultando errado el análisis preliminar de la responsable, puesto que las publicaciones denunciadas en las que aparece el Gobernador del Estado, en un examen apriorístico, en forma alguna se advierte que atentó a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, los cuales implican una abstención de promover o influir, de cualquier forma, en el voto **a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato**, o la abstención de votar, y al no obrar en autos que tenga la calidad de aspirante, precandidato o candidato o sujeto involucrado en la temporalidad de los eventos denunciados, ni al momento del

²³ De acuerdo con la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA."

otorgamiento de la medida cautelar recién iniciado el proceso electoral.

Con base en estas consideraciones, desde una óptica preliminar propia del dictado de medidas cautelares, se considera que la publicidad materia de juicio, no contienen elementos que pudieran constituir promoción personalizada del servidor público denunciado, al no advertirse que estén relacionadas con su participación para acceder a la renovación o contender a algún cargo partidista o de elección popular o cualquier referencia al proceso electoral de tal suerte que, permita presumirse que la exposición fue ilícita.

Con sustento en todo lo expuesto, este Tribunal considera que los planteamientos de los recurrentes reúnen los extremos necesarios para **revocar el acto recurrido, en cuanto hace al resolutivo (punto de acuerdo) segundo** del acuerdo de Comisión de Quejas, que declaró conceder la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/08/2021, dado que no está debidamente fundado y motivado, al no actualizarse bajo la apariencia del buen derecho, la infracción de promoción personalizada, ni se advierte alguna afectación al proceso electoral en curso, y tampoco violación a los principios rectores de la materia electoral.

No obstante, es importante precisar que, lo anterior no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, pues esa cuestión total será objeto de análisis en el estudio de fondo que realice este Tribunal en la resolución que resuelva el procedimiento especial sancionador en cuestión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se instruye al Secretario General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Electoral, glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del juicio acumulado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RI-33/2021 Y RI-34/2021 ACUMULADOS

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de las magistraturas que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CAROLA ANDRADE RAMOS
MAGISTRADA**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA**

**GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN I, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN RELACIÓN CON EL 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RI-33/2021 y RI-34/2021 ACUMULADOS.

Quiero manifestar de forma muy respetuosa que me aparto de la decisión de la mayoría respecto a revocar el Punto de Acuerdo que otorga la adopción de medidas cautelares, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California. Lo anterior, ya que no coincido con las conclusiones a las que se arriba en la sentencia, dado que considero que al caso correspondía un análisis y estudio distinto.

Bajo este tenor, la sentencia aprobada por la mayoría, se sostiene en los siguientes puntos torales:

- Que **“la mera referencia de las frases denunciadas, entre ellas, que cumple sus compromisos o promesas de campaña, promesa de compra de vacunas, estar incluido en el top 5 de Gobernadores de México, la utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS, nombre e imagen, en principio, no constituyen una irregularidad** manifiesta ni evidente que justifique a ordenar su eliminación, al no advertirse que contengan elementos partidistas, desde un análisis preliminar”.
- Que, “el Gobernador del Estado, como cualquier otro funcionario, **cuenta con la libertad de elegir el formato y narrativa que estime más adecuada para transmitir sus acciones y logros de gobierno”.**
- Por otra parte, **“no existen frases, alusiones, imágenes que exalten cualidades, atributos o logros personales y/o gubernamentales,** o que enaltezcan o destaquen la figura del Gobernador para contender de manera inminente a un cargo de elección popular o partidista en el proceso electoral 2020-2021”.
- Que las frases que realizó sobre **“las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, en momento alguno se las atribuyó a título personal, ni mucho menos exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público y con ellas enalteció su figura o calidad de Gobernador”.**
- Qué **“el plazo prohibido para la difusión de propaganda institucional comprende del cuatro de abril al seis de junio,** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 169, de la Ley Electoral”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- Que **resultaría injustificado restringir censurar o sancionar mensajes del quehacer gubernamental**, que no impliquen un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores de la materia electoral.
- En un examen apriorístico, en forma alguna se advierte que atentó a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, los cuales implican una abstención de promover o influir, de cualquier forma, en el voto **a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato**, o la abstención de votar.

a) **Incongruencia interna**

Atento a lo expuesto por la sentencia, en primer término, desde la óptica de la suscrita se advierte un **vicio de incongruencia interna**, a razón de que por una parte se señala que en los hechos denunciados no existen frases, alusiones o imágenes que exalten cualidades, atributos o logros personales y/o gubernamentales, y por otra refiere que las acciones de gobierno llevadas a cabo durante la administración del Ejecutivo Estatal, en momento alguno se las atribuyó a título personal, así como que el Gobernador del Estado cuenta con libertad para decidir el formato mediante el cual transmitirá sus acciones y logros de gobierno.

De lo trasunto se evidencia, que existe una contradicción entre los argumentos vertidos en la sentencia aprobada por la mayoría; ya que no existe una vinculación lógica entre las consideraciones enlistadas. En este contexto, desde mi óptica, la resolución carece de congruencia **interna, principio que** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de **incongruencia** que la torna contraria a Derecho.²⁴

b) **Motivos de disenso en el análisis de agravios**

Ahora bien, la sentencia concluye que la que mera referencia de las frases denunciadas, entre ellas, que **“el Gobernador cumple sus compromisos o promesas de campaña, promesa de compra de vacunas, estar incluido en el top 5 de Gobernadores de México, la**

²⁴ Jurisprudencia de Sala Superior 28/2009, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E **INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS, nombre e imagen, en principio, no constituyen una irregularidad manifiesta ni evidente que justifique a ordenar su eliminación, al no advertirse que contengan elementos partidistas”, desde un análisis preliminar; razonamiento que no comparto.

Lo anterior, porque las campañas de comunicación y los informes de labores que contengan logros y gestiones de la administración pública, que a su vez resalten la imagen o nombre de los servidores públicos, deben constriñen a la temporalidad establecida en la ley, y a los parámetros del artículo 134 de la Constitución federal.

Lo señalado por la suscrita, tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 4, fracciones I, V y VIII; artículo 5, inciso f); 8, fracción IV; 9, fracción I; artículo 14; 21 y 44, todos de la Ley General de Comunicación Social, (reglamentaria del artículo 134 de la Constitución federal) en estrecha relación a lo señalado por el artículo 152, último párrafo de la Ley Electoral.

Ya que los artículos señalados, disponen que las campañas de comunicación social son aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan a la ciudadanía para obtener algún beneficio o servicio público; mismas que no deben estar dirigidas a influir en la equidad de la contienda electoral, por lo que no se podrán difundir aquellas, cuyo contenido **tenga como finalidad destacar el nombre, la imagen, voces o símbolos de cualquier servidor público, a menos que se trate del informe anual de labores.**

En consonancia con lo expuesto, el artículo 152 de la Ley Electoral, dispone lo siguiente:

- **“...el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.**

Por lo anterior, y con independencia de que las publicaciones denunciadas ocurrieron fuera de la etapa de campañas electorales,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

se advierte que tampoco ocurren dentro la temporalidad exigida en la Ley Electoral; por lo que no comparto los razonamientos de la sentencia aprobada, encaminados a desvirtuar que las frases e imágenes denunciadas no constituyen una irregularidad electoral por el solo hecho de no contener elementos partidistas; ya que de los preceptos legales aplicables, se desprende que no es un requisito indispensable que los mismos aparezcan, sino que la infracción está encaminada a resaltar los logros del gobiernos vinculados a la imagen del servidor público denunciado. Aspecto que se soslaya.

Por ello, que la suscrita considere, además, que el agravio del recurrente debió calificarse como **infundado**, respecto a que por el hecho de que las publicaciones denunciadas no hacen alusión a un partido político, candidato, plataforma o incluso al proceso electoral, no puede darse preliminarmente los elementos de la promoción política personalizada, toda vez que el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución federal, establece lo siguiente:

- *“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**”.*

De lo trasunto se colige, que la Constitución federal mandata que la propaganda de los poderes públicos, debe tener carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social, aunado a que **prohíbe la inclusión de nombres, imágenes o voces que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

En este sentido, y al hacerse la aceptación expresa, por parte del recurrente, y no ser un hecho controvertido, que sí aparece la imagen e identificación del denunciado **haciendo alusión a logros y gestiones dentro de la administración estatal**, es inconcuso que con las publicaciones denunciadas preliminarmente puedan estar en

riesgo los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo resuelto por la Sala Regional Guadalajara **SG-JE-16/2014**, en el que sostuvo que el elemento objetivo de la propaganda personalizada se puede actualizar cuando se vincula la imagen de un servidor público con logros de Gobierno, entrega de beneficios y compromisos cumplidos o se intenta capitalizar dichas acciones a favor de éste, puesto que en general, cuando la propaganda tiene fines informativos, esto se puede lograr “sin necesidad de vincular los logros, entregas de obras o programas cumplidos, con una imagen o nombre de un determinado servidor público”.

No pasa desapercibido para la suscrita, que la sentencia señala que las acciones de gobierno, el Gobernador del Estado en momento alguno se las atribuyó a título personal; sin embargo, tal circunstancia que no la exige la legislación, ni el precedente señalado, ya que basta con que los logros se vinculen a la imagen o nombre del servidor público, aunque expresamente no se los atribuya a título personal.

Finalmente, tampoco comparto la finalidad del argumento vertido en la sentencia, para revocar el acto impugnado, respecto a que el **plazo prohibido para la difusión de propaganda institucional comprende del cuatro de abril al seis de junio**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 169, de la Ley Electoral.

Lo razonado, ya que, lo que aquí se analiza **no es la temporalidad de la difusión de la propaganda gubernamental, sino la licitud en la misma, es decir, que su difusión se adecue a los parámetros constitucionalmente establecidos para ello**. A mayor abundamiento, que la misma no contenga imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción política personalizada del servidor público. Por lo que, aun tratándose de propaganda gubernamental, la misma está sujeta a límites y en este sentido, considero que las publicaciones los sobrepasaron preliminarmente. Contrario a lo que sostiene la sentencia.

Asimismo, me aparto del argumento vertido, con relación a que las publicaciones se encuentran únicamente alojados en la red social Facebook sin que se advierta que al momento de ingresar a la cuenta se reproduzcan o transmitan de manera automática el material ya que es necesario ejercer un acto volitivo al tratarse de un medio pasivo de comunicación.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RI-33/2021 Y RI-34/2021 ACUMULADOS

Lo anterior, porque con independencia de que se aduzca como un medio de comunicación pasivo, el artículo 1 de la Ley reglamentaria del 134 Constitucional, establece que la propaganda puede darse a través de cualquier modalidad de comunicación social, y en ese sentido el argumento, es insuficiente para revocar la determinación de la autoridad responsable.

En consecuencia, al no compartir los razonamientos de la sentencia aprobada por la mayoría, es que me aparto del sentido, puesto que considero que lo conducente era confirmar el acto impugnado.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA

GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS