



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**RECURSOS DE INCONFORMIDAD:**  
RI-68/2021 Y RI-69/2021 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:**  
JAIME VARGAS FLORES

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
HUGO ABELARDO HERERA SÁMANO

**COLABORÓ:**  
NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST

**Mexicali, Baja California, nueve de abril 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 concedió la adopción de la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/30/2021 y su acumulado IEEBC/UTCE/PES/33/2021, en lo que fue materia de impugnación, con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

## GLOSARIO

<b>Acto impugnado:</b>	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/30/2021 y su acumulado IEEBC/UTCE/PES/33/2021
<b>Actor/recurrente/ inconforme/ Gobernador del Estado/ Jaime Bonilla Valdez:</b>	Jaime Bonilla Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California
<b>Actor/inconforme/ Coordinador de Comunicación:</b>	Juan Antonio Guizar Mendía, Coordinador de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Baja California

## RI-68/2021 Y RI-69/2021 ACUMULADOS

<b>Comisión de Quejas:</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Consejo General:</b>	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Constitución federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Instituto Electoral:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California
<b>Lineamientos:</b>	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
<b>PAN/denunciante/quejoso:</b>	Partido Acción Nacional
<b>Unidad Técnica de lo Contencioso:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

### 1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. **Inicio del proceso electoral**<sup>1</sup>. 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, intercampaña, campaña y el día de la jornada, relativo a la elección de Gobernador<sup>2</sup>:

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

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

<sup>2</sup> Consultable en la dirección del Instituto Electoral: [bh\\_654e-20201110115327](https://www.ieebc.mx/bh_654e-20201110115327) (ieebc.mx)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

<b>Campaña</b>	<b>4 de abril de 2021</b>	<b>2 de junio de 2021</b>
<b>Jornada electoral</b>	<b>6 de junio de 2021</b>	

**1.2. Denuncia<sup>3</sup>.** El cinco y ocho de marzo de dos mil veintiuno<sup>4</sup>, el PAN presentó ante el Instituto Electoral, escritos de denuncia en contra del Gobernador del Estado, en razón de la difusión de diversas publicaciones alojadas en la cuenta de red social de Jaime Bonilla Valdez, lo que a juicio del quejoso constituye promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, lo que vulnera el artículo 134 de la Constitución federal y el artículo 342, fracciones III y IV de la Ley Electoral.

**1.3. Radicación de las quejas<sup>5</sup>.** El seis y nueve de marzo, la Unidad Técnica de lo Contencioso acordó la radicación de las denuncias bajo el procedimiento especial sancionador identificado con la clave IEEBC/UTCE/PES/30/2021 y IEEBC/UTCE/PES/33/2021, respectivamente, reservándose 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. Acumulación y admisión de las quejas<sup>6</sup>.** El diez de marzo, la Unidad Técnica de lo Contencioso dicto acuerdo de acumulación del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/33/2021 al expediente IEEBC/UTCE/PES/30/2021, al advertir conexidad por identidad de las partes e infracciones denunciadas; y admitió la denuncia en contra de Jaime Bonilla Valdez y el Coordinador de Comunicación Social, por las infracciones de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos 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 impugnado<sup>7</sup>.** El doce de marzo, la Comisión de Quejas en su resolutive segundo concedió la adopción de la medida cautelar al estimar que las publicaciones podrían actualizarse la infracción de promoción personalizada y vulnerar el principio de imparcialidad y la neutralidad. En consecuencia, ordenó al Gobernador y al Coordinador de Comunicación Social, la eliminación de seis enlaces publicados en la red social denunciada.

<sup>3</sup> Visible de foja 85 a 98 del expediente RI-68/2021.

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

<sup>5</sup> Consultables a fojas 100 y 170 de los expedientes RI-68/2021 y RI-69/2021, respectivamente.

<sup>6</sup> Consultable a foja 116 del expediente RI-68/2021.

<sup>7</sup> Visible de la foja 57 a 83 del expediente RI-68/2021.

**1.6. Medios de impugnación<sup>8</sup>.** El diecinueve de marzo, el Subsecretario Jurídico del Estado, en representación del Gobernador y el Coordinador de Comunicación Social del Estado, interpusieron medios de impugnación, en contra del acto impugnado.

**1.7. Escrito de tercero interesado<sup>9</sup>.** El veintidós de marzo, el representante del PAN presentó ante el Consejo General escrito de tercero interesado en el recurso de inconformidad RI-69/2021.

**1.8. Radicación, acumulación y turno a la ponencia<sup>10</sup>.** El veintitrés de marzo, la Presidencia de este Tribunal registró y formó el expediente bajo la clave de identificación número RI-68/2021; el mismo día, por acuerdo del Pleno acumuló el RI-69/2021 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.

**1.9. Auto de admisión y cierre de instrucción.** El nueve de abril, 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 ev489itar la

---

<sup>8</sup> Visibles de foja 20 a 46 del expediente RI-68/2021 y 28 a 69 del expediente RI-69/2021, respectivamente.

<sup>9</sup> Consultable de foja 109 a la 117 del expediente RI-69/2021.

<sup>10</sup> Visible a fojas 189 y 193 del expediente RI-68/2021.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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 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**

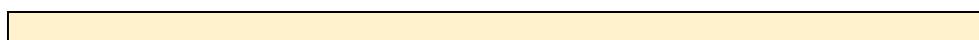
Al no advertirse causal de improcedencia y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

#### **5. ESTUDIO DE FONDO**

##### **5.1 Planteamiento del caso**

##### **5.1.1 Publicaciones denunciadas**

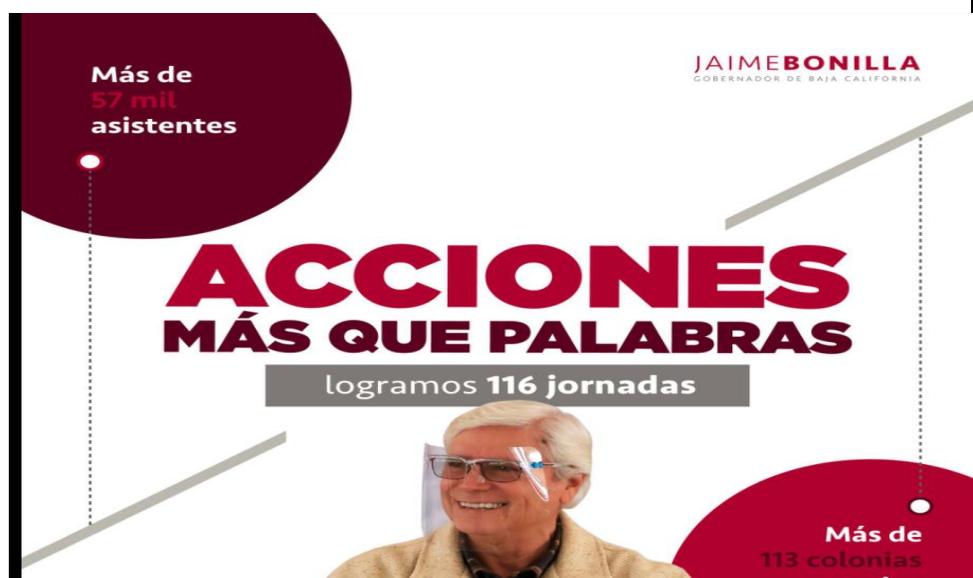
De acuerdo con el acto impugnado, del análisis integral de las demandas, las pruebas presentadas y recabadas por la autoridad, los materiales denunciados son **seis** publicaciones con las leyendas que contienen las frases siguientes:



<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.2123634360986098/4411602095522635/>



<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4418556961493815/>



<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.2123634360986098/4418847028131475/>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**TECHOS Y CAMINOS SEGUROS**  
para las familias bajacalifornianas

**298,706 m<sup>2</sup>**  
pavimentados y rehabilitados.

**\$894 mdp**  
invertidos en 130 obras

**274 mil**  
habitantes beneficiados.

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4421044637911714/>

JAIMEBONILLA  
GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA

**SOMOS EL TERCER GOBIERNO MEJOR EVALUADO**

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4431323880217123/>

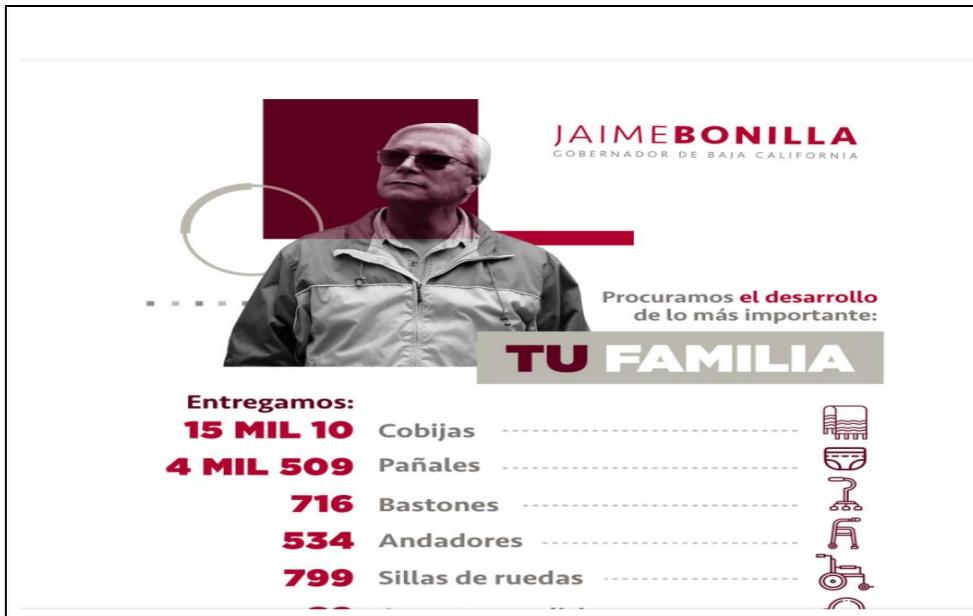
**61,859** Vales de gas

Bienestar para quienes más lo necesitan

**MÁS DE 244 MIL 881 DESPENSAS**

JAIMEBONILLA  
GOBERNADOR DE BAJA CALIFORNIA

<https://www.facebook.com/JaimeBonillaValdez/photos/a.557563570926526/4431745136841664/?type=3&theater>



### 5.1.2 Determinación de la Comisión de Quejas

La Comisión de Quejas, resolvió conceder la adopción de la medida cautelar solicitada 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 del Estado, en las cuales se presenta ante la ciudadanía como servidor público de la manera siguiente:

- Cumple con sus compromisos
- Invirtiendo en obras públicas
- Que es el tercer gobierno mejor evaluado
- Que entrega despensas y vales de gas
- Que entrega de productos de cobijas, pañales, bastones, andadores, sillas de ruedas a familias
- La utilización de la frase y hashtag **#NOPARAMOS**.



Bajo esa óptica, la Comisión de Quejas llegó a la conclusión que en las publicaciones denunciadas, la imagen y nombre del Gobernador del Estado predominan de forma desproporcional a la información que presenta, impactando en la ciudadanía en general, por lo que advirtió un ejercicio indebido, susceptible de actualizar la infracción constitucional de promoción personalizada y violación a los principios de equidad y neutralidad.

Además, destacó que las publicaciones no cumplen con los criterios establecidos para aludir que se trata de propaganda gubernamental; por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, el material controvertido 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 o sobreexposición de su imagen, al contener elementos que podrían consistir promoción personalizada.

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**

De los escritos de demanda del Gobernador del Estado y el Coordinador de Comunicación Social, se advierte identidad de agravios y se duelen que la Comisión de Quejas, fundó su determinación en la incorrecta interpretación de los artículos 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución federal y 342, fracciones II, III y IV de la Ley Electoral, al ordenar la adopción de medidas cautelares solicitadas dentro del Procedimiento Especial Sancionador IEEBC/UTCE/PES/30/2021 y su acumulado IEEBC/UTCE/PES/33/2021, al determinar en el considerando **"DÉCIMO. ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES"**, ello al concluir que "... bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis

*preliminar al contenido del material denunciado, se estima que las publicaciones denunciadas podrían vulnerar el principio de imparcialidad y la neutralidad...*", haciendo valer el siguiente agravio:

**Único.** La autoridad responsable realizó un indebido análisis de la conducta denunciada, pues para tener certeza debió atender los elementos, conforme a la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior<sup>11</sup>, al pretender hacer ver que las publicaciones de fotografías realizadas por el denunciado son de índole electoral, la cual está íntimamente ligada a la precampaña y campaña política de los partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, sin embargo, en el caso concreto el Gobernador del Estado, no aspira a ningún cargo de elección popular.

Las fotos motivo de discordia, fueron compartidas en ejercicio del derecho de libertad de expresión que le asiste al actor, actuando bajo el derecho humano a la libre expresión, referido en artículo 13, párrafos primero y segundo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en armonía con los artículos 1, 76 y 89 de la Constitución federal y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, creado y adoptado por la referida Convención.

Refieren que la autoridad responsable emite una resolución indebidamente fundada y motivada, al ser violatoria de los principios de legalidad y objetividad previstos en los artículos 1, 14, 16 y 41 de la Constitución federal; 342, fracciones II, III y IV de la Ley Electoral, al señalar que la simple inclusión de la imagen del denunciado y la referencia a acciones y logros del gobierno estatal, en las seis publicaciones denunciadas, son violatorias a los principios de neutralidad, imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, sin que viertan razonamientos lógico jurídico o motivos que expliquen la vulneración a la que aducen.

---

<sup>11</sup> **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**. Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en <https://www.te.gob.mx/>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por cuanto hace al ejercicio de la libertad de expresión, las restricciones constreñidas en los artículos 41, Base III, Apartado C y 134, de la Constitución federal; 210, 213, punto 2 y 251, punto 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las fotografías materia de debate, resulta evidente que fueron compartidas en redes sociales por el Gobernador del Estado en ejercicio de su libertad de expresión, al contener juicios de valor subjetivos, que no fueron emitidos dentro de campaña electoral ni constituyen propaganda electoral, y únicamente son tendientes a formular posiciones personales, cuyo contenido no encuadra dentro del catálogo de restricciones señalada en la Constitución o en la ley de la materia.

Por cuanto hace a la utilización de la página denominada Jaime Bonilla de la red social Facebook, aduce que al ser gratuito el uso de la red y la transmisión de contenido por la misma, no implica la aplicación parcial de recursos públicos.

Así, manifiesta que utilizan las redes sociales como un medio de comunicación ordinaria y cotidiana, para comunicar acciones de gobierno así como responder cuestionamientos de quienes interactúen por esa vía, con espontaneidad de los contenidos, conforme a la Jurisprudencia 18/2016.

Refieren que deberá llegarse a la conclusión de que al conceder las medidas cautelares solicitadas por la parte denunciante, se limita indebidamente el ejercicio de la libertad de expresión que le asiste al Gobernador, como cualquier otro ciudadano en pleno goce de sus derechos fundamentales, y al constituir meras opiniones o juicios de valor, no debieran generar ningún tipo de responsabilidad, mucho menos considerarse que de alguna manera pudieran violentar los principios de legalidad y equidad.

Finalmente, se duelen que la responsable al pronunciarse sobre la medida cautelar de las publicaciones denunciadas ordena, en forma excesiva y desproporcional, eliminarlas de la red social de Facebook sin analizar, revisar el contenido integral y contextual, pues la sola imagen de Jaime Bonilla Valdez y que estas se publiquen en la red social Facebook, constituye por sí mismo, en propaganda contraria a

lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo 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"**, 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 en 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**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La Sala Superior<sup>12</sup> 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.

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:

---

<sup>12</sup> SUP-REP-156/2020 y SUP-REP-157/2020 Acumulados

- 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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.

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,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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<sup>13</sup>, 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 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.

---

<sup>13</sup> 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.

## RI-68/2021 Y RI-69/2021 ACUMULADOS

- 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 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 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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 una diversa infracción, por lo que no existe factibilidad jurídica para atender los planteamientos respectivos en sede cautelar<sup>14</sup>.

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

Este Tribunal considera fundados los agravios formulados por los inconformes relativos a la incorrecta interpretación al artículo 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución federal, indebido análisis del elemento objetivo o material conforme a la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, no se desprenden elementos de propaganda electoral y, limita el ejercicio de la libertad de expresión, 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

---

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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<sup>15</sup>.

En efecto, la Sala Superior<sup>16</sup>, 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.

Por otra parte, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>17</sup>, 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

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

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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".

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:

- Cumple con sus compromisos
- Invirtiendo en obras públicas
- Que es el tercer gobierno mejor evaluado
- Que entrega despensas y vales de gas
- Que entrega de productos de cobijas, pañales, bastones, andadores, sillas de ruedas a familias
- La utilización de la frase y hashtag **#NOPARAMOS**.

La responsable llega a la conclusión de una sobreexposición de la imagen y del nombre del nombre del Gobernador del Estado al predominar de forma desproporcional a la información que presenta, impactando a la ciudadanía en general, por lo que advirtió un ejercicio de promoción indebida, susceptible de actualizar la infracción constitucional de promoción personalizada y violación a los principios de equidad y neutralidad.

En estas condiciones, bajo la apariencia del buen derecho, la Comisión de Quejas, determinó que las publicaciones denunciadas 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.

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

Sin embargo, lo errado del análisis preliminar radica en que debió ser exhaustiva sobre la infracción denunciada, esto es, la promoción personalizada, conforme a los elementos de la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior; y sobre el contenido de cada una de las frases de la publicidad denunciada, como se explicará más adelante.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En consideración de este Tribunal, la mera referencia de las frases denunciadas, entre ellas, que cumple con sus compromisos, obras públicas, apoyos sociales, la utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS, así como su 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.

Ahora bien, este Tribunal en un análisis preliminar del contenido de las publicaciones que obran en el acto impugnado, 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 con la intención de posicionarse para aspirar a una candidatura.

- No aprecian leyendas que se trate de un informe de labores.

En ese sentido, indebidamente la Comisión de Quejas estimó, de un análisis preliminar, considerar las publicaciones como propaganda electoral, al "sobreeponer" la imagen del denunciado y 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 "exaltación" del 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<sup>18</sup>.

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 vulnere la equidad del proceso electoral en curso, ya que las referencias a cumplir compromisos de campaña traducidas en acciones realizadas por el 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 de la Constitución federal, el actuar del Gobernador del Estado se ajusta a derecho, porque da a conocer a la

---

<sup>18</sup> SUP-REP-124/2019 y SUP-REP-125/2019 ACUMULADOS



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ciudadanía situaciones de interés general que acontecen en el quehacer gubernamental; así como transparente 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 el cumplimiento de sus compromisos, obras públicas, apoyos sociales, 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 de la libertad de expresión, el 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 la aparición del nombre e imagen del Gobernador del Estado, conforme a la línea jurisprudencial 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 objetivo<sup>19</sup>.

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 electorales<sup>20</sup> -elemento temporal-, las frases que realizó sobre las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, en

---

<sup>19</sup> Ello, conforme a la jurisprudencia 12/2015 de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

<sup>20</sup> El periodo de campaña comprende del cuatro de abril al dos de junio.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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.

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 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.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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 febrero al siete de marzo<sup>21</sup>; o cómo puede seguir generando y permeando un daño; pues solamente destacó: *"...la sobreexposición de la imagen y nombre del Gobernador Jaime Bonilla Valdez puede vulnerar el principio de imparcialidad, así como su permanencia supone un riesgo, dada la naturaleza de la red social, ya que dichas imágenes pueden ser compartidas por el público al que está dirigido y lograr un mayor alcance,..."* 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 las mismas fueron pagadas 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 de entre el veintiséis de febrero al siete de marzo, 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 Electoral<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Consultable a foja 40 del acto impugnado y al reverso de la foja 167 del expediente RI-68/2021.

<sup>22</sup> **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

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 acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC159/10-03-2021<sup>23</sup>, al asentar lo siguiente:

"...siendo las nueve horas del diez de marzo de dos mil veintiuno, el suscrito Orlando Absalón Lara, Técnico de lo Contencioso Electoral y Oficial Electoral,...derivado del escrito de denuncia por Juan Carlos Talamantes Valenzuela, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General...se procedió a ingresar a las siguientes ligas electrónicas: ... "

Lo resaltado es nuestro.

Como se podrá observar, las publicaciones se encuentran únicamente alojados en la red social señalada por el PAN, sin que se advierta que del acta circunstanciada levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso al momento de ingresar a la cuenta de la red social, se reproduzcan o transmitan de manera automática el material 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

---

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.

<sup>23</sup> Visibles a foja 140 y 175 de los expedientes RI-68/2021 y RI-69/2021, respectivamente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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 masivos de comunicación.

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 a la información, por cualquier medio, bajo la amenaza de que cualquier publicación en la que aparezca el nombre, imagen del Gobernador del Estado o la difusión de acciones de gobierno sobre 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, aun cuando anunció que haría un estudio preliminar<sup>24</sup> de los elementos

---

<sup>24</sup> Consultable en el último párrafo de la foja 13 del acto impugnado y 63 del expediente RI-68/2021.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

establecidos por la Sala Superior<sup>25</sup> para configurar promoción personalizada, no fue exhaustiva respecto del elemento objetivo o material, y en consecuencia, indebidamente concedió la medida cautelar, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que se colmen 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 febrero al siete de marzo.

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 otorgamiento de la medida cautelar recién iniciado el proceso electoral.

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA."

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/30/2021 y su acumulado IEEBC/UTCE/PES/33/2021, dado que no está debidamente fundado y motivado, al no actualizarse bajo la apariencia del buen derecho, los elementos de la 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 toral 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

**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-68/2021 Y RI-69/2021 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 totalmente en que la mera referencia de las frases denunciadas, entre ellas, que cumple con sus compromisos, obras públicas, apoyos sociales, la utilización de la frase y hashtag #NOPARAMOS, así como su 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.

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.



De igual forma, se señala en la sentencia que el elemento temporal de la infracción sí se cumple, pero el razonamiento dice lo contrario, es decir, está encaminado a desvirtuarlo, aduciendo que los hechos materia de denuncia ocurrieron fuera del periodo de campañas electoral.

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 resolutive. 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.<sup>26</sup>

#### a) **Motivos de disenso en el análisis de agravios**

Ahora bien, la sentencia concluye 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 "exaltación" del nombre e imagen, las referencias a una promesa o compromiso de campaña no necesariamente, constituyen una irregularidad en materia electoral, máxime cuando no advierte que contengan elementos partidistas, y por ello desde un análisis preliminar, no era dable el otorgamiento de medidas cautelares; 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.

---

<sup>26</sup> 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.

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, 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, con independencia que se afirme que no aparece la leyenda de informe de gobierno.

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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-16/2019**, 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.

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**