



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-86/2025

RECURRENTE:
MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL
DEL INSTITUTO ESTATAL
ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

MAGISTRADA PONENTE:
CAROLA ANDRADE RAMOS

**SECRETARIADO DE ESTUDIO Y
CUENTA:**
JUAN PABLO HERNÁNDEZ DE ANDA
ESTEFANIA ENCINAS GÓMEZ

COLABORÓ:
MARÍA ELENA SOSA CONTRERAS

Mexicali, Baja California, a veintiuno de agosto de dos mil
veinticinco¹.

SENTENCIA que **confirma** la resolución IEEBC/CGE104/2025 de
veinticinco de junio, emitida por el Consejo General Electoral del Instituto
Estatel Electoral de Baja California, en los autos del procedimiento
sancionador ordinario IEEBC/UTCE/POS/03/2023 e
IEEBC/UTCE/POS/08/2023 acumulados, con base en las
consideraciones y antecedentes siguientes:

GLOSARIO

Acto reclamado/ acto impugnado/ resolución controvertida:	Resolución IEEBC/CGE104/2025 del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, que resuelve el procedimiento sancionador ordinario IEEBC/UTCE/POS/03/2023 e IEEBC/UTCE/POS/08/2023 acumulados, instaurado por las denuncias interpuestas por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y otrora de la Revolución Democrática, en contra de Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California.
Actora/accionante/ Recurrente/Gobernadora:	Marina del Pilar Ávila Olmeda, Gobernadora Constitucional del Estado de Baja California.

¹ Todas las fechas corresponden al año de dos mil veinticinco, salvo mención en contrario.

Autoridad responsable/ Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias 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.
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRD:	Otrora Partido de la Revolución Democrática.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tercero interesado/ compareciente:	Partido Revolucionario Institucional.
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Unidad Técnica/UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. **Denuncia del PAN, PRD y PRI.** El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica recibió el oficio INEUT10199512023, signado por el Subdirector de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE mediante el cual notifica el acuerdo de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintitrés, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/10112023 y, a su vez remite copia certificada de la denuncia signada por las representaciones de PAN, PRI y PRD, ante el Consejo General.

1.2. **Radicación.** En la misma fecha, la UTCE radicó la denuncia originada por la vista del INE, como procedimiento sancionador ordinario, bajo la clave de expediente IEEBC/UTCE/PSO/03/2023.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

1.3. Admisión de la denuncia. El diecinueve de abril de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica admitió el procedimiento a trámite y ordenó elaborar el proyecto de medidas cautelares.

1.4. Medidas cautelares. El veintiuno de abril de dos mil veintitrés, la Comisión de Quejas aprobó por unanimidad la procedencia de las medidas cautelares ordenando el retiro de la propaganda denunciada.

1.5. Nueva denuncia. El veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, la UTCE recibió el escrito de denuncia signado por el representante propietario del PRI ante el Consejo General, mediante el cual solicita el inicio de un procedimiento sancionador ordinario en contra de la Gobernadora por la presunta promoción personalizada, en relación a la presunta propaganda gubernamental y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, derivados de la publicidad existente en diversas bardas en la ciudad Mexicali, relacionados con dicho informe de labores.

1.6. Radicación. El veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica radicó la denuncia del PRI como procedimiento sancionador ordinario, asignándole la clave IEEBC/UTCE/POS/08/2023.

1.7. Admisión de la nueva denuncia. El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, la UTCE admitió el procedimiento a trámite y ordenó elaborar el proyecto de medidas cautelares.

1.8. Medidas cautelares. El dos de junio de dos mil veintitrés, la Comisión de Quejas aprobó por unanimidad la procedencia de las medidas cautelares ordenando el retiro de la propaganda denunciada.

1.9. Acumulación. El diez de agosto de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica, al advertir que entre los procedimientos antes mencionados existe conexidad, acordó acumular el procedimiento sancionador ordinario IEEBC/UTCE/PSO/08/2023 al expediente IEEBC/UTCE/PSO/03/2023.

1.10. Acto impugnado². El veinticinco de agosto, la autoridad responsable emitió el acto impugnado, en la que, entre otras cosas, determinó la existencia de la infracción consistente en difundir el informe de labores fuera de los plazos establecidos, atribuible a la recurrente.

1.11 Recurso de Inconformidad³. El ocho de julio, la recurrente presentó recurso de inconformidad en contra del acto controvertido.

1.12. Escrito de tercero interesado⁴. El once de julio, el representante del PRI, compareció como tercero interesado, calidad que le fue

² Consultable de la foja 50 a la 78 del expediente.

³ Visible de foja 16 a la 34 del expediente.

⁴ Consultable a foja 79 del expediente.

reconocida en el acuerdo de admisión, al cumplir con los requisitos previstos en el artículo 290 de la Ley Electoral.

1.13. Recepción del medio de impugnación⁵. El catorce de julio, la autoridad responsable remitió a este Tribunal el medio de impugnación correspondiente, el escrito de tercero interesado, así como el informe circunstanciado y demás documentación que establece la Ley Electoral.

1.14. Radicación y turno a Ponencia⁶. El quince de julio, fue registrado el recurso de inconformidad que nos ocupa con la clave de identificación RI-86/2025, turnándose a la ponencia de la magistrada citada al rubro.

1.15. Recepción del expediente⁷. Mediante proveído dictado el quince de julio, la Magistrada instructora tuvo por recibido el expediente, procediéndose a la sustanciación del presente medio de impugnación

1.16. Auto de admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se dictó acuerdo de admisión del presente asunto, 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 recurso de inconformidad que nos ocupa.

2. COMPETENCIA

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, toda vez que se combate una resolución de un procedimiento sancionador ordinario emitida por el órgano administrativo superior electoral local, que no tiene el carácter de irrevocable y tampoco procede otro recurso, en el que se alega que el acto no está debidamente fundado y motivado, lo que ocasiona incertidumbre jurídica ante el actuar omiso e injustificado en perjuicio de sus derechos político electorales.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 apartado F y 68 de la Constitución local; 281 y 282, fracción I de la Ley Electoral; 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal.

⁵ Visible a foja 14 del expediente.

⁶ Consultable a fojas 89 y 90 del expediente.

⁷ Visible a foja 92 del expediente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

3. PROCEDENCIA

Al no haberse invocado causal de improcedencia y no advertirse ninguna otra de forma oficiosa, 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.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Resumen del acto impugnado

El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, el PAN, PRD y PRI interpusieron denuncia ante el INE por la presunta promoción personalizada, difusión de propaganda gubernamental y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, atribuibles a la Gobernadora, derivado de la existencia de publicidad en un espectacular y barda, relacionados con el referido informe de labores.

El INE determinó que la competencia para conocer de los hechos denunciados le correspondía a la UTCE y, ésta radicó la denuncia con el expediente con la clave IEEBC/UTCE/PSO/03/2023.

De ahí que, el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, el PRI interpusiera ante la Unidad Técnica nueva denuncia en contra de la Gobernadora, por la presunta promoción personalizada, en relación a la presunta propaganda gubernamental y difusión de informe de labores fuera de los plazos legales, derivados de la publicidad existente en diversas bardas en la ciudad de Mexicali, relacionados con dicho informe de labores, la cual fue radicada con el número de expediente IEEBC/UTCE/PSO/08/2023.

Posteriormente, el diez de agosto de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica, al advertir que entre los procedimientos sancionadores antes mencionados existía conexidad, acordó acumular el procedimiento sancionador ordinario IEEBC/UTCE/PSO/08/2023 al expediente IEEBC/UTCE/PSO/03/2023, por ser éste el más antiguo; ello con el propósito de privilegiar su resolución congruente y expedita.

Finalmente, el veinticinco de junio, el Consejo General resolvió el procedimiento sancionador ordinario IEEBC/UTCE/PSO/03/2023 y su

acumulado en la que determinó, por una parte, la inexistencia de la infracción consistente en promoción personalizada atribuible a la ahora actora, y por otra, la existencia de la infracción consistente en difundir el informe de labores fuera de los plazos establecidos, atribuible a la recurrente, así como dar vista con copia certificada de las constancias que integran el expediente y la presente resolución, a la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Baja California, para que determine la sanción que en derecho corresponda.

4.2 Agravios hechos valer por la accionante

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el órgano jurisdiccional que conozca de un medio de impugnación debe identificar y determinar la verdadera intención de la parte actora, lo que abona a lograr una recta administración de justicia en materia electoral.⁸

Asimismo, la Ley Electoral en su artículo 326 señala que cuando exista deficiencia u omisiones de los agravios, pero cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, el Tribunal Electoral no desechará y resolverá con los elementos que obren en autos.

De la lectura integral del escrito recursal, se advierte que la pretensión de la parte actora es que se revoque el acto impugnado. La causa de pedir la hacen depender de los agravios siguientes:

Primero. Sostiene la actora que en la resolución controvertida, opera la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad responsable.

Lo anterior, porque a su decir, se excedió el término de dos años como lo establece la jurisprudencia 9/2018 de Sala Superior de rubro: **“CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.”**

⁸ Criterio contenido en la jurisprudencia 4/99 de la 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.”** Todas las sentencias, tesis y jurisprudencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son consultables en <https://www.te.gob.mx/>

Así, aduce la promovente que la caducidad opera a partir de que la autoridad competente tuvo conocimiento de las quejas interpuestas, el veintisiete de marzo y veintiséis de mayo, ambas de dos mil veintitrés, siendo que las mismas fueron resueltas de manera acumulada el veinticinco de junio, por lo tanto, se excedió por noventa y treinta días, respectivamente; sin que se advierta como excepción para ampliar dicho plazo alguna de las circunstancias siguientes:

- a) La autoridad administrativa electoral haya puesto en evidencia que las circunstancias particulares hicieron necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritaran un retardo en su desahogo, sin que se desvirtúe que la dilación derivó de la inactividad procesal de la autoridad.
- b) La existencia de un acto extraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación.

Por tanto, considera que resulta evidente que la autoridad responsable emitió la resolución controvertida fuera del plazo de dos años.

Segundo. Afirmar la recurrente, que la autoridad responsable al emitir el acto impugnado incurre en un actuar inconstitucional al instruir una vista a la Mesa Directiva del Congreso del Estado, para que éste proceda de forma automática y necesaria a imponerle la sanción.

Señala la actora, que es inconstitucional, dicha vinculación en esos términos imperativos al no contar el Poder del Estado, bajo ninguna circunstancia, con atribución de imponer sanción alguna de manera directa, en atención a que su actuar se encuentra estrictamente sujeto a la Constitución federal, a la Constitución Local, así como a la legislación secundaria que regula su competencia en materia de responsabilidades administrativas, particularmente, a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California y ésta última en atención a su naturaleza no tipifica ni sanciona infracciones de carácter electoral y más aún que pueda ser sujeta de infracción administrativa la persona titular del Poder Ejecutivo.

Lo anterior, de acuerdo con el principio de legalidad, consagrado en los artículos 14, 16 y 134 párrafo último de la Constitución federal, toda

autoridad debe actuar dentro del marco estricto de la ley que rige su competencia y atribuciones, lo que implica que no puede emitir actos ni ejercer funciones que no estén expresamente previstas por la ley, en atención a los principios de legalidad y de reserva de ley, y que en materia sancionatoria constituyen requisitos sine qua non e inherentes en la función de la definición de las distintas conductas que se estiman merecedoras de sanción, lo que por imperativo constitucional es atribuido en exclusiva al legislador ordinario, pues tal facultad no puede ser válidamente delegada como lo pretende la autoridad responsable, ya que se trataría de un acto inconstitucional.

Asimismo, sostiene que cualquier acto que emita el Congreso del Estado, debe contenerse en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, de modo que no puede crearse una sanción ad hoc y ex post como lo pretende que se haga la responsable, sin una iniciativa o una reforma legislativa, acorde con los procedimientos legislativos correspondientes, lo que constituye una medida indispensable para dar certeza jurídica, en tanto que éste incide en los bienes jurídicos de las personas.

En el presente caso, la recurrente aduce que la autoridad responsable incurre en una violación directa a dichos principios, pues ordena en la vista al Congreso del Estado que éste proceda de forma directa a imponer una sanción, sin advertir que dicho ente, carece de facultades sancionadoras autónomas en materia de responsabilidades administrativas, e incurre en una indebida interpretación y aplicación del marco normativo aplicable, que implica su desconocimiento de la existencia de un sistema jurídico de responsabilidades administrativas, con un modelo jurídico estructurado, donde las sanciones a las personas servidoras públicas por faltas administrativas deben regirse por el modelo procedimental establecido por la citada Ley de Responsabilidades Administrativas.

Con base en lo expuesto, sostiene que, resulta jurídicamente desproporcionado y atentatorio contra el diseño normativo vigente en nuestra entidad, que la autoridad administrativa electoral vincule de forma directa al Congreso del Estado a emitir e imponer una sanción de manera imprescindible, sin antes advertir que dicho órgano legislativo no actúa como una instancia punitiva autónoma.

Por tanto, solicita a este Tribunal, que se revoque la instrucción de la autoridad responsable al forzar al Congreso del Estado, para que se pronuncie respecto de un acto sancionatorio fuera del marco normativo al que se encuentra sujeto, pues ello constituiría un acto inconstitucional que vulneraría la división de poderes e invadiría competencias, por tanto, en quebranto del orden constitucional, sobre todo el de índole estatal.

4.3 Contestación a los agravios

En primer término, es importante precisar que la promovente no controvierte la existencia de la infracción, consistente en difundir el informe de labores fuera de los plazos establecidos, limitándose a sostener la caducidad de la facultad sancionadora, derivado de que la autoridad responsable excedió el plazo de dos años que tiene para ejercerla y se inconforma en contra de la vista al Congreso del Estado.

- **Agravio primero**

Son **infundados** los agravios de la recurrente atendiendo a que, si bien, la resolución del procedimiento se dictó cuando ya habían transcurrido el plazo de dos años dispuesto en la jurisprudencia 9/20218 de Sala Superior rubro: “**CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR**”, ello obedeció a que, en el caso, existieron elementos que permitieron justificar el retraso en la sustanciación y resolución del procedimiento.

Marco jurídico

La Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial respecto de las figuras de la caducidad, conceptualizándola como una figura extintiva de la potestad sancionadora que se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable, entre el inicio del procedimiento y la emisión de la resolución que ponga fin a ese procedimiento.⁹

En ese sentido, interpretaciones tanto de criterios de Sala Superior como de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se ha concluido que las características esenciales de dicha figura son las siguientes:

⁹ Al respecto, véase el SUP-RAP-614/2017, así como el SUP-RAP-737/2017.

- La caducidad es una figura de carácter procesal, que se actualiza por la inactividad o demora injustificada dentro de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en forma de juicio.
- Sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo.
- Únicamente extingue las actuaciones del procedimiento administrativo -la instancia-.
- La declaración de caducidad deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta.

Si bien, no se encuentra prevista la figura de la caducidad tanto en la Ley Electoral como en la LEGIPE que regula al procedimiento ordinario sancionador, la Sala Superior ha delineado la aplicación de dicha figura respecto de la potestad sancionadora de la autoridad electoral, en la citada jurisprudencia 9/2018; a fin de garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica de los sujetos implicados en este tipo de procedimientos.

A partir de dicha jurisprudencia, se ha determinado que:

- La caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa opera al término de dos años, contados a partir de que la autoridad tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos probablemente constitutivos de infracción.
- Existen **dos supuestos de excepción** por medio de los cuales, aun cuando transcurra dicho plazo, **resulte permisible que no se actualice la figura de la caducidad**.
- El primer supuesto se actualiza cuando la autoridad exponga y evidencie que se ameritaron diligencias que, por su complejidad, retrasaron el desahogo del procedimiento, debiendo evidenciarse que no hubo una inactividad, por lo que la dilación en el procedimiento no se debe a la falta de diligencia de la propia autoridad.
- El segundo de los supuestos se da cuando existe un acto intraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación que, por tanto, justifique un periodo de inactividad de la autoridad responsable.

De igual forma a partir de la interpretación de la referida Jurisprudencia, la Sala Superior ha sostenido que, el sólo hecho de que el procedimiento se resuelva una vez transcurrido el plazo de dos años, a partir de que se recibió la queja o la autoridad tuvo conocimiento de los mismos, resulta insuficiente para tener por actualizada la caducidad, sino que la autoridad jurisdiccional debe atender al contexto y circunstancias específicas de cada caso.¹⁰

Elementos como, por ejemplo:

- Actuaciones procesales que evidencien un ánimo constante para investigar exhaustivamente, como el recabar testimonios directos de las personas afectadas, para integrar el procedimiento sancionador, existiendo además un número considerable de actuaciones internas en ese lapso;
- La autoridad sustanciadora realizó las vistas necesarias a las partes involucradas en el procedimiento, es decir, no se les dejó en estado de indefensión, especialmente a las denunciadas, ya que fueron notificadas de todas las actuaciones que obraron en el expediente y que, finalmente, sirvieron como sustento para la imposición de la sanción;
- El contexto de las funciones que despliega la autoridad investigadora, el número de entes implicados, la necesidad de recabar mayores datos o elementos específicos que dependen de otra autoridad o particulares, la profundidad del tema, la complejidad de las actuaciones a realizar, o cualquier elemento que obstaculice la prosecución ordinaria de la investigación;
- Si bien durante el periodo de sustanciación pueden existir lapsos de aparente inactividad, ello no necesariamente implica desinterés de la autoridad electoral, sino que ello pudo haber obedecido a que sus órganos auxiliares se encontraban desahogando, a la par, responsabilidades relacionadas con la organización de los diversos procesos electorales que ocurrieron durante la sustanciación.

Bajo tales parámetros es que corresponde analizar, a partir de las circunstancias específicas de cada procedimiento, el planteamiento

¹⁰ Véase la resolución correspondiente al diverso recurso SUP-RAP-195/2023.

relativo a la posible actualización de la figura de la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral.

Caso concreto

La promovente aduce que la facultad sancionadora del Consejo General caducó, ya que transcurrió en exceso el plazo de dos años para que la autoridad responsable resolviera el procedimiento ordinario sancionador, sin que existiera justificación alguna para ello, y sin que la autoridad responsable expusiera alguna situación que evidenciara la inobservancia del plazo.

Debe **desestimarse** el reclamo ya que, a pesar de que la autoridad responsable omitió justificar las actuaciones que dilataron la resolución del procedimiento, resulta evidente para este órgano jurisdiccional la dificultad extraordinaria que implicó sustanciarlo en el plazo previsto para tal efecto, tal y como se sostiene en el informe circunstanciado rendido por la propia responsable.

Al respecto, previamente quedó detallado que la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que el caso de excepción a la caducidad debe ser expuesto por la propia autoridad administrativa electoral y no limitarse a la narración de las diligencias desahogadas en el procedimiento.

De esta forma, corresponde a la autoridad mostrar claramente la excepcional complejidad del caso particular, así como la dificultad extraordinaria que implicó sustanciarlo o bien, que su desahogo, requirió de la práctica de diversas diligencias o actos procedimentales, que razonablemente no fue posible realizar dentro de ese plazo; sin que dicha excepción pueda derivar de la inactividad de la autoridad.¹¹

En el caso, la lectura de la resolución controvertida permite advertir que, tal y como lo razona el recurrente, el Consejo General omitió pronunciarse respecto del plazo para el ejercicio de su facultad sancionadora, siendo que tal análisis es de orden público y estudio oficioso, de ahí que tiene la obligación de hacerlo aún en aquellos casos en los que las partes no lo

¹¹ Véase la resolución correspondiente al SUP-RAP-16/2018.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

soliciten como motivo de inconformidad, a efecto de dotar de certeza y seguridad a las partes en el procedimiento, tal y como lo exige la jurisprudencia de Sala Superior.

No obstante, se advierte que, en este caso, existieron causas justificadas para resolver el procedimiento ordinario sancionador fuera del plazo de dos años, tal como lo hace valer la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

En efecto, en este caso se aprecia que la resolución del procedimiento sancionador que nos ocupa exigió a la autoridad responsable el realizar diversas diligencias, atendiendo a la propia naturaleza de las infracciones denunciadas.

Además de que, durante la sustanciación del procedimiento la autoridad instructora, en cumplimiento de sus obligaciones legales, desarrolló una serie de labores encaminadas a la organización de diversos procesos electorales que, en principio, resultaban actividades de cumplimiento prioritario.

Para evidenciar lo anterior, resulta necesario realizar una cronología de las actuaciones que llevó a cabo la autoridad en el procedimiento ordinario sancionador seguido en contra de la recurrente; para, posteriormente, destacar los procesos electorales que se efectuaron en los que participó el Instituto Electoral, durante el periodo de investigación y sustanciación de las dos denuncias.

En ese sentido, por cuanto hace al primer aspecto, de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

Actuaciones realizadas		
Recepción de queja	27 de marzo de 2023	Se recibió queja interpuesta por el PAN, PRI y PRD en la Unidad Técnica.
Radicación, reserva de admisión, emplazamiento y diligencias de investigación	27 de marzo de 2023	Se formó el expediente IEEBC/UTCE/PSO/03/2023; se ordenó realizar la diligencia de verificación de la existencia y contenido de ligas electrónicas e imágenes señaladas en el escrito inicial de denuncia, únicamente las que son competencia del Instituto, así como la verificación in situ del espectacular y barda relacionados con el informe de labores.
Admisión de la denuncia 1	19 de abril de 2023	Se admitió la denuncia del expediente IEEBC/UTCE/PSO/03/2023 y se ordenó

Actuaciones realizadas		
		elaborar el proyecto que resuelve la solicitud de medidas cautelares.
Acuerdo de medidas cautelares	21 de abril de 2023	La Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Electoral emitió el acuerdo de medidas cautelares.
Cumplimiento de medidas cautelares	28 de abril de 2023	La UTCE emitió acuerdo por el que se tuvo dando cumplimiento a la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas del Instituto Electoral.
Emplazamiento y vista para formular alegatos	8 mayo 2023	Acuerdo mediante el cual se emplazó a la recurrente (IEEBC/PSO/UTCE/03/2023) para que manifestara lo que a su derecho conviniera y se le corrió traslado con las constancias.
Radicación de la segunda denuncia, reserva de admisión, emplazamiento y diligencias de investigación	29 de mayo de 2023	Se radicó denuncia del PRI en contra de la recurrente por la presunta difusión del informe de labores fuera del plazo previstos en la Ley.
Prorroga de etapa de preparación y desahogo de pruebas	9 de junio de 2023	Se acordó en el expediente IEEBC/PSO/UTCE/03/2023 prorrogar la etapa de preparación y desahogo de pruebas.
Recepción de queja	26 de mayo de 2023	SE recibió queja del PRI en la Unidad Técnica.
Admisión de la denuncia 2	31 de mayo de 2023	Se admitió la denuncia del expediente IEEBC/UTCE/PSO/08/2023 y se ordenó elaborar el proyecto que resuelve la solicitud de medidas cautelares.
Acuerdo de medidas cautelares	2 de junio de 2023	La Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Electoral emitió el acuerdo de medidas cautelares.
Cumplimiento de medidas cautelares	13 de junio de 2023	La UTCE emitió acuerdo por el que se tuvo dando cumplimiento a la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas del Instituto Electoral.
Emplazamiento y vista para formular alegatos	15 de junio de 2023	Acuerdo mediante el cual se emplazó a la recurrente (IEEBC/PSO/UTCE/08/2023) para que manifestara lo que a su derecho conviniera y se le corrió traslado con las constancias.
Acumulación	10 de agosto de 2023	Acuerdo por el que se acumula el expediente IEEBC/PSO/UTCE/08/2023 al IEEBC/PSO/UTCE/03/2023, al existir conexidad entre y ser el más antiguo.
Requerimiento de información	28 de septiembre de 2023	La UTCE emitió un requerimiento de información a una empresa de publicidad por su probable participación de los hechos denunciados.
Contestación a requerimiento	12 de octubre de 2023	Acuerdo de la UTCE por el que tiene dando contestación a empresa de publicidad a requerimiento.
Cierre de la etapa de preparación y desahogo de pruebas	30 de octubre de 2023	La UTCE determina el cierre de la etapa de preparación y desahogo de pruebas e inicia la etapa de alegatos.
Cierre etapa de alegatos	17 de noviembre de 2023	La UTCE ordena el cierre de la etapa de alegatos.
Cierre de instrucción	4 de diciembre de 2023	La UTCE emite acuerdo por el que se reserva el cierre de instrucción, en virtud de la carga laboral derivado del inicio el Proceso Electoral Ordinario 2023-2024.
Aprobación de la resolución impugnada	25 de junio	El Consejo General aprobó la resolución impugnada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

A partir de las actuaciones procesales descritas, se evidencia que la autoridad electoral mantuvo un ánimo constante para investigar, de manera exhaustiva los hechos denunciados.

Se afirma lo anterior sobre la base, en principio de considerar que se trataba de dos quejas presentadas por tres partidos políticos, que alegaron la presunta promoción personalizada y la difusión de su informe de labores fuera de los plazos establecidos en la Ley.

Por lo que resultaba necesario, en principio, allegarse de la información necesaria y suficiente para la UTCE, de diversas constancias que permitieran acreditar si existían o no la difusión de su informe de labores fuera de los plazos establecidos en la Ley y la presunta promoción personalizada cuestionadas; así como que la Gobernadora denunciada informara la fecha en la cual realizó el primer informe de gobierno y si fue responsable de la pinta de una barda y espectacular en las que se advertía su nombre y cargo, relativos al informe de gobierno.

Ahora bien, conforme con el criterio dispuesto en diversos precedentes de Sala Superior¹² es a partir de la recepción de la denuncia por parte de la UTCE cuando inicia el procedimiento sancionador, pues es hasta ese momento en que dicha autoridad tiene conocimiento de las presuntas irregularidades y está en posibilidad de instaurarlo, ya que una vez que recibe la queja o denuncia procede a realizar las actuaciones vinculadas con el trámite del asunto y, en ese sentido, hasta ese momento inicia el cómputo de la caducidad.

Bajo esa lógica, del cuadro inserto se advierte que de la fecha en que fueron recibidas las quejas por parte de la UTCE –veintisiete de marzo y veintiséis de mayo ambas de dos mil veintitrés— a la diversa en la que se aprobó la resolución ahora controvertida –veinticinco de junio— transcurrieron más de los dos años dispuestos para la resolución del procedimiento respectivo; sin embargo, tal y como previamente se indicó, en el caso, dicha circunstancia resulta insuficiente para tener por actualizada la caducidad, atendiendo al contexto y circunstancias específicas del caso.

¹² SUP-RAP-82/2023, SUP-RAP-84/2023, SUP-RAP-195/2023 y SUP-RAP-16/2018

En efecto, tal como lo señala la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado¹³ durante la temporalidad de la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador -dos mil veintitrés y dos mil veinticinco-, se desarrollaron diversos procesos en los que fue activa la participación del Instituto Electoral, mismos que se precisan enseguida:

- Proceso electoral local ordinario 2023-2024, que inició el tres de diciembre de dos mil veintitrés y concluyó el dos de octubre de dos mil veinticuatro, en el que se renovaron los integrantes de los siete Ayuntamientos y las diputaciones locales;
- Proceso electoral local extraordinario 2025, que inició el uno de enero, el cual a la fecha, no ha concluido, en el que se eligieron a las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Disciplina Judicial, así como Juezas y Jueces de Primera Instancia, todos del Poder Judicial del Estado de Baja California;

En tales circunstancias, cabe precisar que, si bien las actividades propias de los procesos electorales no significan, de ningún modo, una justificación para descuidar la instrucción de los procedimientos ordinarios sancionadores, lo cierto es que este Tribunal también debe valorar la prioridad que implica lograr que la organización de los diversos procesos electorales se realice exitosamente.

De modo que, si bien durante la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador existieron lapsos de aparente inactividad, esto no implica que la autoridad incurrió en desinterés en su proceso de investigación, pues la Unidad Técnica y el Consejo General, se encontraban desahogando responsabilidades relacionadas con la organización de los diversos procesos electorales que ocurrieron durante la sustanciación.

En este sentido, si bien se excedió el plazo de dos años que la Sala Superior ha establecido para la actualización de la caducidad de los procedimientos ordinarios sancionadores, las circunstancias particulares del caso llevan a estimar que la autoridad administrativa electoral realizó un ejercicio constante de instrucción, el cual tuvo que desarrollar, a la par, del desempeño de otras actividades sustantivas complejas, que

¹³ Consultable a foja 35 del expediente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

constitucionalmente tiene encomendadas, como lo es la preparación, desarrollo y conclusión de las contiendas electorales en las que se renuevan las autoridades estatales.

En este contexto, debe precisarse que lo que sanciona la caducidad, es la inactividad absoluta del ente encargado de realizar la investigación de los hechos denunciados, situación que no se presenta cuando la autoridad realiza diligencias, aun cuando existan plazos inactivos entre una actuación y otra, como sucedió en este caso, en el cual, como ya vimos, se encontró justificado atendiendo a las circunstancias particulares del procedimiento, así como al ejercicio de otras actividades fundamentales que corresponde desarrollar en exclusiva a la autoridad electoral.

En mérito de lo expuesto, se estima que, si bien la autoridad responsable se excedió de los dos años establecidos para la actualización de la caducidad, las circunstancias particulares y la naturaleza de la infracción que implicaban la sustanciación del procedimiento, así como el ejercicio de las actividades que tuvo que desahogar la autoridad responsable durante el periodo de sustanciación del procedimiento ordinario sancionador actualizan una justificación suficiente respecto a la excepción de la caducidad; por lo que lo procedente es declarar **infundado** el agravio planteado.

▪ **Agravio segundo**

En relación con el motivo de disenso de la recurrente, relativo a que la autoridad responsable al emitir el acto impugnado incurre en un actuar inconstitucional al instruir una vista a la Mesa Directiva del Congreso del Estado, para que proceda de forma automática y necesaria a imponerle la sanción.

En concepto de este órgano jurisdiccional, el agravio es **infundado** porque la autoridad responsable justificó su determinación tomando en cuenta su calidad de Titular del Poder Ejecutivo Estatal, sin superior jerárquico, a partir de lo dispuesto por el artículo 351, de la Ley Electoral, en relación con el diverso 457, de la LEGIPE, así como lo dispuesto por la Tesis XX/2016 de la Sala

Superior¹⁴, relativa a la vista que se debe dar a los congresos locales en esas circunstancias, debiendo corresponder en todo caso a dicho órgano colegiado justificar la normativa en que sustente su actuación para tales efectos.

Al respecto se precisa que el Consejo General consideró que la normativa electoral no prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa electoral imponga de manera directa una sanción al acreditarse la infracción por parte de servidores públicos.

Además, sostuvo que determinada la responsabilidad de una persona servidora pública en la comisión de la infracción administrativa electoral correspondía dar vista a la autoridad competente en términos del artículo 351 de la Ley Electoral, a fin de que pueda constituir una responsabilidad administrativa. Por lo que ordenó dar vista al Congreso del Estado, a fin de que determinara lo conducente.

Se considera correcto el actuar del Consejo General, pues una vez que tuvo conocimiento de hechos constitutivos de la infracción, estableció que la promovente como Gobernadora del Estado cometió la infracción, y advirtió que dicho órgano electoral no cuenta con facultades para sancionar a personas servidoras públicas.

Lo anterior, porque los artículos 342 y 351 de la Ley Electoral prevén los sujetos que pueden ser objeto de imputación de una infracción electoral, entre ellos están las autoridades o las personas servidoras públicas de cualquiera de los poderes locales, lo que, desde luego, incluye a los titulares del Ejecutivo local, por las infracciones señaladas en el diverso numeral 152, último párrafo de la señalada Ley.

A su vez, el artículo 354 del propio ordenamiento detalla las sanciones que pueden imponerse por la realización de tales conductas sancionables, **pero el legislador omitió incluir un apartado respecto de las**

¹⁴ De rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO."

conductas realizadas por los servidores públicos de cualquiera de los poderes locales sin superior jerárquico.¹⁵

En ese sentido, se advierte que las personas servidoras públicas sin superior jerárquico fueron colocados en un ámbito específico dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues respecto de ellas, el Consejo General únicamente puede establecer si es responsable de la conducta, pero, como se adelantó, carece de atribución expresa para imponer directamente alguna sanción.

Por lo que, el Consejo General, una vez conocida la infracción y determinada la responsabilidad de la persona servidora pública debe ponerlo en conocimiento de la autoridad u órgano del Estado que considere competente para sancionar dicha conducta irregular, para que proceda conforme a Derecho.

Circunstancia que se reitera, conforme a los similares criterios en los que la Sala Superior ha resuelto tales controversias¹⁶, en las que ha interpretado los artículos 41, bases III, apartado C, párrafo segundo, y IV, párrafo tercero; 116, y 128 de la Constitución federal, así como 442, apartado 1, inciso f)¹⁷; 449, párrafo 1¹⁸, y 457¹⁹ de la LEGIPE, para considerar que, ante la ausencia de normas específicas, **los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado para dar vista de la comisión de las infracciones en materia electoral cuando los servidores públicos carecen de superior jerárquico.**

¹⁵ **“Artículo 352.-** Cuando las autoridades públicas incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

Conocida la infracción, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley.

El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.”

¹⁶ SUP-REP-4/2025 y acumulados, SUP-REP-1064/2024, SUP-REP-1085/2024, SUP-REP-1091/2024 y acumulados, SUP-REP-1104/2024, SUP-REP-1138/2024 y acumulados, SUP-REP-1152/2024 y acumulados, SUP-REP-1156/2024, SUP-REP-1163/2024 y acumulados; SUP-REP-1209/2024 y acumulados; SUP-REP-377/2021, SUP-REP-63/2020 y acumulados, SUP-REP-1/2020 y acumulados; SUP-REP-123/2019 y acumulados; así como el SUP-JE-62/2018 y acumulados.

¹⁷ Artículo 337, fracción IV, de la Ley Electoral.

¹⁸ Artículo 342, párrafo primero, de la Ley Electoral.

¹⁹ Artículo 351, de la Ley Electoral.

De ahí que se haya considerado razonable que los congresos de las entidades federativas, en ejercicio de las atribuciones que les otorga el marco normativo vigente, determinen lo conducente respecto de las infracciones cometidas por servidores públicos sin superior jerárquico, como acontece con las personas Titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, cuando lleven a cabo conductas contrarias al orden jurídico.

En ese sentido, el Consejo General al no poder imponerle directamente una sanción, actuó conforme a lo dispuesto en el artículo 351, en relación con el diverso 457 de la LEGIPE y la Tesis XX/2016 de la Sala Superior,²⁰ que establece la procedencia de dar vista a los Congresos locales en esas circunstancias.²¹

Además, este Tribunal considera que la resolución de la autoridad responsable, si bien señaló en el acto impugnado el dar vista al Congreso del Estado para que determine la sanción que en derecho corresponda, no constituye en sí mismo un mandato forzoso, pues es el propio Congreso local el que determinará lo procedente conforme a la normatividad aplicable.

No pasa inadvertido que la promovente afirma que el Congreso del Estado carece de facultades sancionadoras autónomas en materia de responsabilidades administrativas, que dicho órgano legislativo no actúa como una instancia punitiva autónoma y constituiría un acto inconstitucional que vulneraría la división de poderes e invadiría competencias, por tanto, en quebranto del orden constitucional, sobre todo el de índole estatal²².

Al respecto, este Tribunal considera que sus afirmaciones en todo caso están condicionadas a actos futuros de realización incierta, puesto que, le corresponderá a dicho órgano colegiado justificar la normativa en que sustente su actuación para tales efectos.

²⁰ De rubro: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.”**

²¹ Similar criterio sostuvo este Tribunal en cuanto a superiores jerárquicos de Titulares del Poder Ejecutivo en el recurso de inconformidad 11/2022 y acumulados y PS-77/2021.

²² Similar criterio ha sustentado el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera en diversos votos particulares parciales en los expedientes de Sala Superior SUP-REP-1163/2024, SUP-REP-1156/2024, entre otros.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En conclusión, al haber resultado **infundados** los agravios esgrimidos por la promovente y al **no controvertir la existencia de la infracción**, consistente en difundir el informe de labores fuera de los plazos establecidos, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

NOTIFÍQUESE.

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

RUBRICAS.

“EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CERTIFICA QUE EL PRESENTE AUTO ES LA REPRODUCCIÓN FIEL Y EXACTA DEL QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.”